Rapport du vérificateur général du Canada à la Chambre des communes

Avant-propos et Points saillants

Avril 2000

Le Rapport d'avril 2000 comporte 9 chapitres ainsi que l'Avant–propos et les Points saillants. Pour mieux répondre aux besoins de nos clients, il est disponible sur divers supports. Pour obtenir d'autres documents ou les obtenir sur un autre support, voir la Table des matières et le bon de commande à la fin du présent document.

Dans le présent rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2000
N° de catalogue FA1–2000/1–0
ISBN 0–662–64837–4

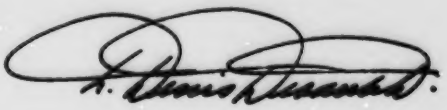
AUDITOR GENERAL OF CANADA

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA

L'honorable Gilbert Parent, député
Président de la Chambre des communes

J'ai l'honneur de vous transmettre ci–joint mon premier rapport de l'an 2000 à la Chambre des communes, lequel doit être déposé à la Chambre en conformité avec les dispositions du paragraphe 7(5) de la *Loi sur le vérificateur général.*

Le vérificateur général du Canada,



L. Denis Desautels, FCA

OTTAWA, le 11 avril 2000

Avril 2000

Avant-propos et Points saillants

101-00261/

Table des matières

		Page
Avant-propos		5
Points saillants		
Chapitre		
1	La qualité du service	7
2	Développement des ressources humaines Canada – La qualité du service au niveau local	9
3	Citoyenneté et Immigration Canada – Le volet économique du programme canadien d'immigration	11
4	Affaires indiennes et du Nord Canada – L'enseignement primaire et secondaire	13
5	Agence des douanes et du revenu du Canada – Les voyageurs arrivant au Canada : la gestion des risques aux points d'entrée	14
6	Agence des douanes et du revenu du Canada et ministère des Finances – Le traitement des demandes de crédit d'impôt pour la recherche scientifique et le développement expérimental	16
7	Gendarmerie royale du Canada – Les services offerts aux responsables de l'application de la loi	18
8	Ministère des Finances – La gestion de la dette du Canada : les nouveaux défis à relever	20
9	La rationalisation du régime de gestion des ressources humaines : une étude de l'évolution des rôles et des responsabilités	22

Rapport du vérificateur général du Canada à la Chambre des communes — Avril 2000

Avant-propos

Je suis heureux de présenter le volume d'avril de mon rapport de l'an 2000. Cet avant-propos est suivi des Points saillants des neuf chapitres, qui sont publiés séparément :

1. La qualité du service
2. Développement des ressources humaines Canada – La qualité du service au niveau local
3. Citoyenneté et Immigration Canada – Le volet économique du programme canadien d'immigration
4. Affaires indiennes et du Nord Canada – L'enseignement primaire et secondaire
5. Agence des douanes et du revenu du Canada – Les voyageurs arrivant au Canada : la gestion des risques aux points d'entrée
6. Agence des douanes et du revenu du Canada et ministère des Finances – Le traitement des demandes de crédit d'impôt pour la recherche scientifique et le développement expérimental
7. Gendarmerie royale du Canada – Les services offerts aux responsables de l'application de la loi
8. Ministère des Finances – La gestion de la dette du Canada : les nouveaux défis à relever
9. La rationalisation du régime de gestion des ressources humaines : une étude de l'évolution des rôles et des responsabilités

Il n'est pas étonnant qu'un élément commun des chapitres de mon premier rapport de l'an 2000 soit le défi que doit relever chacun des ministères et des organismes que nous avons examinés : suivre l'évolution rapide de l'environnement dans lequel ils exercent leurs activités.

Pour pouvoir s'adapter facilement au changement, les ministères et les organismes doivent notamment savoir si leurs activités donnent encore des résultats satisfaisants. Cela signifie qu'ils doivent avoir une idée précise de ce qu'ils tentent d'accomplir et, lorsqu'ils travaillent en collaboration avec d'autres parties, de ce que chacun est censé faire.

Les ministères et les organismes doivent aussi connaître les risques que présente leur environnement. Ils doivent affecter leurs ressources de manière appropriée, là où les risques sont le plus élevés. Ils doivent en outre former leur personnel et lui fournir les outils nécessaires pour gérer ces risques.

Enfin, les ministères et les organismes doivent continuellement mesurer leur rendement. S'ils constatent qu'ils n'obtiennent pas les résultats voulus, ils doivent s'empresser d'apporter les correctifs nécessaires.

Les chapitres de ce rapport font état de résultats mitigés. Quelques-unes des organisations que nous avons examinées appliquent certaines des mesures précédentes, mais aucune ne les applique toutes. Nous trouvons très troublant que certains des problèmes les plus graves soient les mêmes que ceux qui ont déjà été signalés, il y a dix ans ou plus, par le Bureau et d'autres. Ces problèmes nécessitent une action immédiate. Les ministères et les organismes peuvent aider à éviter d'autres problèmes s'ils appliquent les mesures décrites ci-dessus.

La qualité du service

Chapitre 1 – Points saillants

1.1 Notre vérification avait pour objet de déterminer si le gouvernement fédéral a fourni un service de meilleure qualité aux Canadiens après dix ans d'engagements et d'initiatives de toutes sortes pour l'améliorer. En 1996, nous avons fait une évaluation à mi-parcours des progrès du gouvernement. Dans la présente vérification, nous avons passé en revue les 13 mêmes gammes de services fournis par dix ministères et organismes gouvernementaux.

1.2 L'amélioration la plus marquée depuis 1996 est la plus grande accessibilité des services téléphoniques. Lorsqu'on répond à leurs appels, les Canadiens obtiennent maintenant plus rapidement une réponse à leurs demandes de renseignements. Cependant, malgré cette amélioration, nous nous inquiétons de la proportion élevée d'appels qui restent sans réponse lorsque les lignes sont occupées ou que les personnes qui attendent pour parler à un agent abandonnent l'appel. À l'Agence des douanes et du revenu du Canada (Impôt), le pourcentage d'appels restés sans réponse demeure élevé à 54 p. 100, bien qu'il constitue une amélioration par rapport à 1996 où il était de 73 p. 100.

1.3 Pour la plupart des services fournis autrement que par téléphone, comme le service au comptoir, l'information sur le rendement était insuffisante et nous ne pouvions pas établir si le service s'était amélioré. Le Bureau des passeports a mesuré certains de ses principaux résultats et a grandement amélioré son rendement. De nombreux ministères et organismes ont pris des initiatives depuis 1996 pour améliorer le service, mais ils n'ont pas suffisamment mesuré les résultats.

1.4 Les ministères et organismes doivent davantage consulter leurs clients pour définir les aspects du service qui sont les plus importants pour eux, de même que la qualité du service attendue. Cette information aiderait les fournisseurs de service à établir des objectifs et des indicateurs appropriés pour mesurer le rendement.

1.5 Depuis 1996, la communication avec les clients s'est améliorée aux points de service. Les Canadiens qui se rendent à ces bureaux sont mieux informés sur le niveau de service auquel ils sont en droit de s'attendre. Toutefois, on doit mieux les informer au sujet du coût des services, de l'atteinte des objectifs et de la manière de déposer et de régler une plainte.

Contexte et autres observations

1.6 La demande de services au gouvernement fédéral par les Canadiens — qu'il s'agisse par exemple de renseignements sur la citoyenneté et l'immigration, la Sécurité de la vieillesse et les passeports ou d'information météorologique ou statistique — s'est accrue considérablement depuis 1996. Les volumes de service sont plus élevés dans dix des 13 gammes de services que nous avons vérifiées. En même temps, l'environnement de la prestation des services se transforme continuellement grâce aux progrès rapides des technologies de l'information et à l'utilisation croissante des nouveaux modes de prestation des services.

1.7 Les services téléphoniques sont de plus en plus utilisés alors que l'on constate une baisse de l'utilisation des services au comptoir. Dans les services téléphoniques gouvernementaux que nous avons vérifiés, le volume de demandes de renseignements téléphoniques était monté en flèche, passant de 36 millions en 1996 à 56 millions en 1999, soit une hausse de 54 p. 100. Le nombre de demandes écrites de renseignements (courrier, télécopieur et courriel), bien qu'il reste important pour certaines gammes de services, affiche, en général, un recul marqué.

1.8 Les gestionnaires des services ont donné suite à nos recommandations de 1996 et cherché des moyens pour obtenir une amélioration continue, mais aucune des recommandations n'a été pleinement mise en oeuvre. Toutefois, nous avons constaté que les gestionnaires et le personnel de la fonction publique mettent beaucoup plus l'accent sur le service et l'innovation.

1.9 C'est avec découragement que nous avons constaté la lenteur des progrès accomplis par le projet d'amélioration des inscriptions du gouvernement (les « pages bleues »). Le groupe de travail sur le service au public de Fonction publique 2000 a établi, en 1990, qu'un remodelage de ces pages était nécessaire.

1.10 Au cours des trois dernières années, les ministères et organismes ont fourni au Parlement plus d'information sur la qualité du service, et l'information communiquée sera probablement plus utile. L'information sur les tendances du rendement et sur les coûts des services doit cependant être améliorée.

1.11 Depuis 1998, le Secrétariat du Conseil du Trésor a donné aux ministères et aux organismes une orientation et un appui plus soutenus pour améliorer la prestation des services. Toutefois, il n'a pas surveillé systématiquement les progrès dans l'ensemble du gouvernement, et l'information qu'il a communiquée au Parlement n'a pas permis de bien comprendre les progrès accomplis en vue d'améliorer la qualité du service fourni aux Canadiens.

La réponse que fait le Secrétariat du Conseil du Trésor au nom du gouvernement est présentée à la fin du chapitre. Le Secrétariat précise que la nouvelle présentation des pages bleues sera intégrée dans les annuaires téléphoniques selon les calendriers de publication établis. Il marque son accord avec nos recommandations portant sur les systèmes de mesure, la satisfaction du client et la communication de l'information. Il indique qu'il collabore avec les ministères en vue d'élaborer une stratégie pour promouvoir l'amélioration continue de la prestation des services dans l'ensemble de l'administration fédérale.

Développement des ressources humaines Canada

La qualité du service au niveau local

Chapitre 2 – Points saillants

2.1 Développement des ressources humaines Canada (DRHC) a fait des progrès considérables au chapitre de la qualité du service. Au cours des dernières années, le Ministère a pris différentes initiatives nationales, notamment en élaborant une politique qui précise son approche d'un service de grande qualité; en mettant en oeuvre un nouveau réseau de prestation de services pour rendre ceux-ci plus accessibles aux Canadiens; et en établissant quels engagements nationaux il prenait. Au niveau local, mentionnons des initiatives visant à améliorer les compétences des employés en matière de service et l'utilisation de nouvelles technologies.

2.2 Bien que DRHC ait pris des engagements nationaux, ils ne sont pas communiqués uniformément aux clients dans les points de service. De plus, les bureaux locaux ne divulguent pas aux clients, de façon uniforme, la mesure du rendement en regard des objectifs de la prestation de services, le coût des services et la façon de déposer une plainte sur le service reçu et d'obtenir réparation.

2.3 Le Ministère n'a pas de mesures du rendement pour évaluer tous les engagements nationaux qu'il a pris. Les mesures du rendement des services sont centrées sur le temps d'attente pour les services au comptoir ainsi que sur la rapidité du traitement des demandes et des paiements. Toutefois, nous avons noté des faiblesses concernant la mesure de ces deux indicateurs.

2.4 En dépit des améliorations qui ont été apportées à la rapidité du paiement des prestations d'assurance-emploi au cours des trois dernières années, on estime qu'au cours de cette période les paiements erronés sont passés de quatre à six dollars pour chaque 100 $ payés. Selon l'information disponible, on remarque une augmentation aussi bien des moins-payés que des trop-payés; cette augmentation est due notamment à une diminution de la qualité de l'information soumise par les employeurs. Nous avons constaté que les gestionnaires des bureaux locaux mettent surtout l'accent sur la rapidité des paiements. On ne trouve ni objectifs de rendement ni mesures de l'exactitude pour le traitement des demandes au niveau local.

2.5 Les services d'aide à l'emploi sont de plus en plus offerts par des organisations non gouvernementales en vertu d'accords de contribution conclus avec DRHC. Les accords que nous avons examinés ne décrivent pas les attentes ou les objectifs pour ce qui est du rendement des services. Ils n'exigent pas non plus que les organisations non gouvernementales rendent compte de la qualité des services offerts.

2.6 L'information que le Ministère fournit au Parlement au sujet de sa performance en regard des engagements nationaux qu'il a pris présente des lacunes. De plus, nous avons constaté des lacunes dans l'information qui pourrait mettre en perspective le rendement des services qui est communiqué. Il n'est pas possible, par exemple, d'évaluer la rapidité du paiement des prestations d'assurance-emploi en fonction de l'information sur l'exactitude des paiements.

Contexte et autres observations

2.7 Près d'un Canadien sur trois est un client de DRHC. Chaque année, le Ministère traite entre 60 millions et 80 millions de demandes relatives aux programmes, envoie environ 100 millions de lettres et verse plus de 50 milliards de dollars en prestations diverses. La plupart des programmes et des services sont offerts au niveau local par l'un des plus importants réseaux de prestation de services du gouvernement fédéral. Ce réseau comprend 320 centres de ressources humaines du Canada, 5 000 kiosques libre-service, 21 centres de services

téléphoniques et dix centres de traitement du courrier. Près de 80 p. 100 des quelque 21 000 employés de DRHC travaillent au niveau local.

2.8 Afin d'assurer l'amélioration continue de la qualité du service, les gestionnaires doivent obtenir une plus grande rétroaction des clients au niveau local, par exemple en enquêtant sur la satisfaction des clients et en analysant les plaintes qu'ils formulent. Il n'y a aucune politique de traitement des plaintes relatives au Programme d'assurance-emploi et aux Programmes de la sécurité du revenu. Précisons toutefois que les responsables des Programmes de la sécurité du revenu ont commencé à élaborer une telle politique.

2.9 Le Ministère ne dispose pas de l'information sur les coûts dont il a besoin pour gérer le compromis à faire entre le coût de ses principaux services et leur qualité. Nous croyons qu'il doit s'efforcer d'élaborer et de mettre en oeuvre, au niveau local, des plans d'action axés sur l'amélioration continue de la qualité du service.

Les réponses du Ministère à nos recommandations sont présentées dans le chapitre. En général, le Ministère est d'accord avec les recommandations et il indique les mesures qu'il prend ou qu'il prévoit prendre pour les mettre en oeuvre.

Citoyenneté et Immigration Canada

Le volet économique du programme canadien d'immigration

Chapitre 3 – Points saillants

3.1 Nous avons remarqué de graves lacunes dans la gestion et l'exécution du volet économique du Programme canadien d'immigration qui vise à recruter des personnes hautement qualifiées qui peuvent rapidement contribuer à notre économie et s'adapter à notre société. Ces lacunes limitent de façon importante la capacité du Canada à maximiser les avantages économiques et sociaux que procure l'immigration et à protéger l'intégrité de son programme d'immigration.

3.2 Nous avons constaté que les bureaux d'immigration à l'étranger ne suffisent pas à la tâche. Ils éprouvent beaucoup de difficultés à assumer la charge de travail et les responsabilités qui leur sont assignées. Les niveaux d'immigration que le gouvernement a établis ne sont pas respectés et les requérants attendent de plus en plus longtemps avant que leur demande ne soit finalisée, parfois plus de trois ans.

3.3 Nous avons noté des lacunes qui exposent Citoyenneté et Immigration Canada à des critiques quant à la qualité et à l'uniformité des décisions prises dans le cadre des activités de sélection des immigrants. Les agents des visas ont besoin de meilleurs critères de sélection, d'une meilleure formation et de meilleurs outils pour évaluer plus efficacement les demandes d'immigration. En outre, la qualité de leurs décisions ne fait pas l'objet d'une surveillance suffisante de la part du Ministère. Nous avons relevé des écarts importants dans les taux d'acceptation entre les agents ayant des cas similaires à traiter.

3.4 Notre vérification a permis de cerner des faiblesses importantes dans la gestion des évaluations médicales des immigrants éventuels. Depuis notre dernière vérification en 1990, le Ministère et Santé Canada ont été incapables de prendre position sur la question suivante, à savoir s'il est nécessaire de modifier les normes en matière d'examens médicaux, lesquelles servent à déterminer si un requérant représente un danger pour la santé et la sécurité publiques ou pourrait engendrer un fardeau excessif pour le système de soins de santé ou les services sociaux. On exige les mêmes examens de routine depuis 40 ans et les ministères n'ont pas décidé si les requérants devaient subir systématiquement des tests pour des maladies infectieuses autres que la syphilis et la tuberculose. Nous sommes aussi très préoccupés par le manque de rigueur et d'uniformité de la gestion globale des activités d'évaluation médicale, y compris les pratiques entourant la supervision des médecins locaux désignés qui effectuent à l'étranger les examens médicaux des immigrants éventuels.

3.5 Il y a de sérieuses entraves à la détermination de l'admissibilité des immigrants éventuels sur le plan de la criminalité et de la sécurité. Les agents des visas disposent de peu d'information et de soutien pour s'assurer que les demandeurs ne sont pas des personnes susceptibles de s'engager dans des activités criminelles ou de menacer la sécurité des Canadiens. Certaines personnes sont ainsi admises au Canada sans que l'on ait l'assurance raisonnable qu'elles n'ont pas commis d'actes criminels à l'étranger, ne se sont pas livrées à l'espionnage, à la subversion ou au terrorisme, ou n'ont pas de liens avec le crime organisé.

3.6 Le Ministère est très vulnérable à la fraude et à l'abus. Il n'a aucune mesure efficace en place pour décourager les personnes de soumettre des demandes frauduleuses, et les méthodes de détection qu'utilisent les agents des visas sont coûteuses. De plus, nous avons constaté que les contrôles des recettes, des formulaires de visas et des systèmes informatiques sont insuffisants.

3.7 Les employés responsables du traitement des demandes d'immigration dans les bureaux à l'étranger sont très inquiets de la situation actuelle. Ils ont non seulement le sentiment d'agir à l'encontre de leurs propres valeurs

mais de prendre des décisions qui pourraient comporter des risques trop élevés et entraîner des coûts importants pour la société canadienne.

3.8 De façon générale, il y a lieu de s'interroger sérieusement, à savoir si le Ministère a les ressources et la capacité opérationnelle requises pour accomplir les tâches nécessaires à l'atteinte des niveaux annuels d'immigration établis par le gouvernement.

Contexte et autres observations

3.9 Citoyenneté et Immigration Canada est responsable, entre autres, d'établir la politique sur l'immigration, de sélectionner les immigrants et d'évaluer les demandes des visiteurs à l'étranger. Il protège également la santé et la sécurité des Canadiens en interceptant et en renvoyant dans leur pays d'origine les personnes qui n'ont pas le droit d'entrer ou de demeurer au Canada.

3.10 En 1999, environ 190 000 immigrants ont été admis au Canada. Le Programme d'immigration est composé de quatre grands volets : la famille, le volet économique, les réfugiés et les autres. Notre vérification a porté sur le volet économique qui compte pour 56 p.100 des immigrants admis chaque année. Ce volet vise à recruter des travailleurs qualifiés et des gens d'affaires.

3.11 La prestation des services d'immigration à l'étranger se fait par le biais d'un réseau complexe de 81 bureaux situés dans les ambassades, les hauts-commissariats et les consulats canadiens. Un personnel composé d'environ 210 agents canadiens et de 980 employés locaux y travaille et y traite, chaque année, un grand nombre de visas d'immigrant, de visas de visiteur et d'autorisations d'études et d'emploi temporaire. Plusieurs autres ministères et organismes fédéraux contribuent à l'atteinte des objectifs du Programme d'immigration, y compris le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, le Service canadien du renseignement de sécurité, la Gendarmerie royale du Canada et Santé Canada.

3.12 Il est décevant de constater la similitude entre plusieurs des lacunes relevées dans le présent chapitre et celles dont nous avions fait état en 1990. Au cours des années, le gouvernement et le Ministère ont entrepris plusieurs initiatives pour corriger la situation, mais sans grands résultats.

3.13 Cette situation requiert une attention immédiate à la fois du Ministère et du gouvernement. D'une part, le Ministère doit améliorer l'efficience du traitement des demandes d'immigration. Les bureaux à l'étranger croulent sous la paperasserie et la désuétude de leur technologie constitue un obstacle sérieux à l'amélioration du rendement. Le Ministère a besoin d'une bien meilleure information sur les ressources requises pour lui permettre d'assumer ses responsabilités en matière de traitement des demandes d'immigration. D'autre part, un investissement important de ressources peut être nécessaire pour combler les lacunes que nous avons observées et permettre au Ministère de réaliser les gains d'efficience possibles que nous avons relevés. Il est particulièrement essentiel que, lors de l'établissement des niveaux d'immigration annuels, le gouvernement s'assure de maintenir un équilibre approprié entre les ressources allouées au Ministère et à ses partenaires fédéraux et la charge de travail que représente l'exécution des tâches requises pour les atteindre.

3.14 La révision de la *Loi sur l'immigration* que le Ministère entreprend présentement offre une excellente occasion de combler certaines des lacunes. Toutefois, le défi pour le gouvernement et le Ministère est énorme et complexe. Étant donné que le Parlement a manifesté un intérêt particulier à l'égard du Programme, en exigeant la présentation d'un plan annuel d'immigration, nous encourageons les parlementaires à surveiller de près la situation.

Le chapitre présente les réponses de Citoyenneté et Immigration Canada, de Santé Canada, de la Gendarmerie royale du Canada, du Service canadien du renseignement de sécurité et du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international. Ils acceptent nos recommandations et notent que des initiatives sont actuellement en cours dans plusieurs secteurs.

Affaires indiennes et du Nord Canada

L'enseignement primaire et secondaire

Chapitre 4 – Points saillants

4.1 Affaires indiennes et du Nord Canada ne peut démontrer qu'il atteint l'objectif qu'il s'est fixé, à savoir aider les élèves membres d'une Première nation qui vivent dans une réserve à répondre à leurs besoins et à leurs aspirations en matière d'éducation. Par exemple, le Ministère n'a pas l'assurance dont il a besoin que les élèves membres d'une Première nation reçoivent une éducation convenable sur le plan culturel. De plus, les progrès accomplis pour combler l'écart en matière de scolarisation qui touche les élèves indiens vivant dans les réserves ont été lents à un point inacceptable. Au rythme où les progrès sont réalisés actuellement, il faudra plus de 20 ans pour que leur niveau de scolarisation atteigne celui des autres Canadiens.

4.2 Pour obtenir cette assurance et bien s'acquitter de ses responsabilités, le Ministère doit régler plusieurs questions importantes, notamment définir son rôle en matière d'éducation, élaborer et utiliser des mesures de rendement adéquates, et améliorer son rendement opérationnel. Tout en s'attaquant à ces questions, le Ministère devra davantage tenir compte des besoins culturels et particuliers des élèves indiens, de même que des facteurs socio-économiques qui peuvent influer sur la réussite scolaire.

4.3 Cette situation est complexe et nécessite une solution rapide. L'urgence augmentera à mesure que les exigences s'accentueront en matière d'éducation par suite de l'accroissement de la population dans les réserves, des changements technologiques et de la modification des programmes provinciaux d'enseignement, sur lesquels se fie le Ministère. Même si celui-ci a cerné ou amorcé plusieurs projets de réforme de l'éducation, il lui reste toujours à prendre les mesures importantes qui permettront de régler ces questions.

Contexte et autres observations

4.4 Le Ministère est habilité à jouer un rôle actif dans la prestation de l'enseignement primaire et secondaire des enfants indiens vivant dans les réserves. Même s'il a choisi de se fier aux Premières nations et aux provinces pour la conception et la prestation d'une éducation appropriée, il reconnaît que cette approche ne diminue pas sa responsabilité et son obligation de rendre des comptes.

4.5 Pendant plus d'un siècle, des lois, des traités avec les Indiens et des politiques gouvernementales ont façonné le mandat et les responsabilités des Affaires indiennes et du Nord Canada en matière d'éducation.

4.6 En ce moment, quelque 117 000 élèves inscrits aux écoles primaires et secondaires vivent dans une réserve. Les coûts budgétés actuels, sans compter les coûts de construction et d'entretien des écoles, s'élèvent à environ un milliard de dollars par année.

Affaires indiennes et du Nord Canada reconnaît l'importance des questions soulevées dans le présent chapitre. Il est d'avis que l'initiative Rassembler nos forces : Le Plan d'action du Canada pour les questions autochtones, ainsi que d'autres projets prévus en éducation auxquels il participe avec les Premières nations et les gouvernements provinciaux, aideront à combler l'écart en matière de scolarisation dont fait état ce chapitre.

Agence des douanes et du revenu du Canada

Les voyageurs arrivant au Canada : la gestion des risques aux points d'entrée

Chapitre 5 – Points saillants

5.1 L'Agence des douanes et du revenu du Canada déploie beaucoup d'efforts pour moderniser ses opérations douanières et utiliser plus efficacement les technologies existantes. Cependant, nous avons constaté que plusieurs améliorations importantes s'imposaient.

5.2 Une stratégie claire et complète d'observation de la loi et des règlements est un élément essentiel de promotion de cette observation. Les douanes n'ont pas encore de stratégie globale d'observation décrivant clairement leurs plans pour encourager l'observation volontaire, ainsi que leur approche en vue d'une exécution responsable.

5.3 Nous avons constaté que l'évaluation des risques était incomplète : les douanes ne disposent pas de l'information importante nécessaire provenant de plusieurs ministères et organismes, pour évaluer pleinement les risques auxquels leurs inspecteurs sont confrontés. Il faut qu'elles déterminent les secteurs où les risques sont les plus élevés afin d'établir la meilleure façon de les contrôler. Nous avons recommandé que les douanes mettent plus d'empressement à obtenir une description précise des risques qu'elles doivent assumer, aux divers bureaux d'entrée, en raison des responsabilités qu'elles doivent y exercer au nom d'autres ministères — par exemple, au nom de Citoyenneté et Immigration Canada, de Santé Canada et de l'Agence canadienne d'inspection des aliments — et qu'elles utilisent les données ainsi obtenues pour faire une évaluation nationale des risques. Il leur faut également établir avec ces ministères un protocole d'entente à jour qui décrit les responsabilités et les rôles de chacun.

5.4 Nous avons également constaté que les inspecteurs des douanes à la frontière et dans les aéroports ont besoin d'être mieux équipés pour effectuer le travail complexe qui leur est confié. Ils doivent faire appliquer les lois et règlements sur les douanes et l'accise et prendre des décisions de tout ordre pour de nombreux autres ministères. Lors du traitement des voyageurs, les inspecteurs des douanes doivent prendre très rapidement des décisions. Les douanes possèdent de l'information, des systèmes et des programmes de formation pour aider leurs agents, mais l'information n'est pas communiquée uniformément, les systèmes doivent être améliorés et la formation est inégale.

Contexte et autres observations

5.5 En 1998–1999, le programme des douanes de l'Agence des douanes et du revenu du Canada a permis de traiter plus de 104 millions de voyageurs arrivant au Canada aux points ou bureaux d'entrée. Environ la moitié d'entre eux étaient des résidants du Canada qui revenaient au pays. La plupart des voyageurs entrent au Canada par transport routier en provenance des États-Unis (79 p. 100) ou par transport aérien (17 p. 100). Depuis 1991–1992, le nombre de voyageurs arrivant par la route a diminué, tandis que le nombre de voyageurs aériens a crû de près de 48 p. 100, en partie en raison de l'Accord Canada–États-Unis sur l'ouverture des espaces aériens.

5.6 Au fil des ans, le rôle des douanes a évolué. Autrefois, elles s'occupaient surtout de percevoir des recettes; désormais elles ont pour rôle de faciliter l'entrée des voyageurs et des marchandises, de protéger la société canadienne et de promouvoir la compétitivité des entreprises canadiennes.

5.7 Les douanes fonctionnent dans un environnement qui continue d'évoluer. Pour faire face à ce changement, elles ont préparé en 1990 et en 1998 des documents d'étude qui servent de schéma directeur pour préciser leur orientation future et les initiatives à prendre dans ce contexte. Les douanes ont franchi des étapes importantes pour atteindre les objectifs qu'elles s'étaient fixés en 1990. Elles viennent de diffuser un projet de plan d'action quinquennal pour la mise en oeuvre des initiatives exposées dans le document d'étude de 1998.

Les réponses de l'Agence des douanes et du revenu du Canada sont intégrées au présent chapitre. L'Agence est d'accord avec nos sept recommandations et ses réponses présentent un certain nombre de mesures visant à leur donner suite.

Agence des douanes et du revenu du Canada et ministère des Finances

Le traitement des demandes de crédit d'impôt pour la recherche scientifique et le développement expérimental

Chapitre 6 – Points saillants

6.1 En 1994, le gouvernement a restreint le délai pour présenter une demande de crédit d'impôt pour la recherche scientifique et le développement expérimental (RS&DE) aux 18 mois suivant l'année au cours de laquelle les contribuables ont engagé les dépenses. L'Agence des douanes et du revenu du Canada (l'Agence ou l'ADRC) a alors reçu 16 000 demandes supplémentaires, qui représentaient 2,8 milliards de dollars en crédits d'impôt pour les années d'imposition remontant jusqu'à 1985.

6.2 Notre vérification a révélé que le traitement de ces demandes a manqué de cohérence à plusieurs égards. Ces manques de cohérence ont compromis l'équité du processus d'examen. De plus, il y a eu de graves divergences d'opinions au sein de l'Agence quant à la façon dont il convenait de régler un différend avec un demandeur au sujet d'une demande importante. L'Agence n'a pas su montrer qu'elle avait des mécanismes efficaces pour résoudre de telles divergences d'opinions entre ses agents pour des cas particuliers.

6.3 Le manque de clarté quant aux projets admissibles s'est traduit par un certain nombre de demandes non résolues, remontant jusqu'à 1985. Les crédits d'impôt correspondants s'élèvent à des centaines de millions de dollars. Depuis la création du programme de RS&DE, il y a des désaccords entre demandeurs et administrateurs ainsi qu'entre administrateurs sur ce qui constitue une activité ou un projet admissible, sur le degré de rigueur avec lequel un agent scientifique doit examiner une demande et sur l'étendue de la documentation qui doit être présentée à l'appui des demandes. Il faut au plus tôt adopter des règles plus claires afin que le programme soit exécuté et administré avec efficacité et efficience.

6.4 L'Agence a reconnu la nécessité d'améliorer l'administration du programme. À cette fin, en novembre 1998, après avoir consulté les intéressés, le ministre du Revenu national a publié un plan d'action. L'Agence a créé une nouvelle direction chargée du programme et elle a nommé un nouveau chef pour cette direction.

6.5 Selon notre vérification, l'Agence devrait améliorer l'évaluation du risque que les demandes des contribuables ne soient pas admissibles afin que le personnel scientifique et les vérificateurs puissent concentrer leurs efforts sur celles qui comportent les risques les plus élevés. L'Agence gère le risque d'inadmissibilité en effectuant des contrôles de la complétude, des évaluations du risque, des vérifications et des examens scientifiques.

6.6 Il se peut qu'une évaluation effectuée par le ministère des Finances et par l'Agence ait surestimé les dépenses supplémentaires au titre de la RS&DE générées par le programme. Selon cette évaluation, le programme de la RS&DE aurait entraîné une augmentation nette du revenu réel du Canada de 20 millions de dollars à 55 millions de dollars par année.

Contexte et autres observations

6.7 Le gouvernement fédéral favorise la recherche-développement dans le secteur privé au moyen d'encouragements ou stimulants fiscaux. Les contribuables reçoivent des crédits d'impôt après avoir engagé des dépenses pour leurs projets.

6.8 Selon les systèmes d'information de l'Agence, environ 11 000 sociétés et particuliers ont déclaré plus de 10 milliards de dollars en dépenses de RS&DE pour 1997, demandant ainsi des crédits d'impôt de quelque deux milliards de dollars. Les grandes sociétés ont déclaré 85 p. 100 de ces dépenses.

6.9 Un personnel comptant 144 conseillers scientifiques et 268 vérificateurs des comptes examine les demandes dans 37 bureaux des services fiscaux, partout au Canada. Les conseillers déterminent si les travaux sont admissibles dans le cadre du programme, tandis que les vérificateurs examinent les coûts qui sont déclarés afin de déterminer s'ils sont admissibles.

6.10 Un objectif clé du plan d'action de l'Agence pour 1998 était de réduire l'incertitude quant à l'admissibilité des projets scientifiques. Par conséquent, l'Agence et le secteur privé ont proposé une définition de ce qu'est un projet de RS&DE admissible qui, à notre avis, modifie l'étendue des dépenses et des travaux de RS&DE admissibles et pourrait se traduire par des coûts supplémentaires en crédits d'impôt. Toute modification importante apportée à la définition d'un projet admissible devrait être revue par le ministère des Finances qui doit répondre des coûts du programme, de ses objectifs en matière de politique et des dispositions législatives connexes.

Les réponses de l'Agence des douanes et du revenu du Canada et du ministère des Finances sont incluses dans le chapitre. Ces réponses décrivent les mesures qui ont été et qui seront prises pour donner suite à nos recommandations.

Gendarmerie royale du Canada

Les services offerts aux responsables de l'application de la loi

Chapitre 7 – Points saillants

7.1 Le niveau de service que la Gendarmerie royale du Canada (GRC) offre aux responsables de l'application de la loi ne répond pas aux besoins de cette clientèle. Par exemple, le Centre d'information de la police canadienne, un système d'une importance capitale qui fournit des renseignements aux policiers, aux tribunaux, aux établissements correctionnels et aux agents de libération conditionnelle, était inaccessible 11 p. 100 du temps l'an dernier, à l'échelle régionale ou nationale. Les analyses d'empreintes génétiques (analyses de l'ADN) prennent trop de temps et ne sont utilisées que dans les cas les plus graves. On ne tire donc pas pleinement profit de cette technique pour le renforcement de la sécurité publique. Les casiers judiciaires et les dossiers d'empreintes digitales dont il faut assurer la saisie dans les banques de données s'accumulent : l'arriéré peut aller jusqu'à deux mois. Par conséquent, les dossiers auxquels ont accès les forces policières et autres intervenants ne sont pas à jour. En outre, les vérifications de casier judiciaire demandées par des employeurs ou des organismes bénévoles prennent trop de temps.

7.2 Il est essentiel que la haute direction de la GRC prenne des mesures propres à éliminer l'arriéré dont font état un grand nombre des services et à améliorer leur efficience. La GRC doit, en particulier, rationaliser le nombre de ses laboratoires en vue de rehausser leur niveau de service. Elle doit par ailleurs améliorer de façon marquée ses systèmes de mesure du rendement et de communication des résultats. Il est important que les usagers, la haute direction de la GRC et les membres du Parlement soient mis au courant de ces résultats.

7.3 Il faut repenser les dispositions prises en 1966 par le gouvernement fédéral et les provinces pour la prestation des services offerts aux responsables de l'application de la loi. Il est temps d'établir une entente parfaitement claire entre tous ces responsables — que ce soit au fédéral, au provincial ou au municipal — sur le niveau de service, les dispositions de financement, la contribution des usagers, la gestion et la reddition de comptes. Cette nouvelle entente exigera la collaboration de toutes les parties.

Contexte et autres observations

7.4 La GRC fournit une gamme de services essentiels aux responsables de l'application de la loi au Canada : la police, les tribunaux, les prisons et les commissions de libération conditionnelle. Ces services comprennent l'identification dactyloscopique, les casiers judiciaires, les laboratoires judiciaires, les renseignements criminels et l'accès en direct à des banques de données comme celles de l'immatriculation des véhicules, des permis de conduire, des personnes recherchées et des biens volés. En 1998–1999, la GRC a dépensé environ 122 millions de dollars pour la prestation de ces services.

7.5 Il existe un certain nombre de secteurs où il convient de louer la GRC pour la bonne gestion de ses services : elle a réussi à garder fonctionnel l'ancien système d'information du Centre d'information de la police canadienne pendant qu'elle attendait un nouveau système; elle a mis en application de nouvelles techniques judiciaires telles que l'analyse de l'ADN; elle est en train d'élaborer une banque de données d'empreintes génétiques; et elle a apporté des améliorations substantielles à ses systèmes d'identification dactyloscopique et de casiers judiciaires.

7.6 Notre dernière vérification des services offerts aux responsables de l'application de la loi date de 1990. Nous avons fait alors un certain nombre de recommandations visant à améliorer l'économie et l'efficience des opérations. Bon nombre de nos recommandations n'ont été prises en considération que tout récemment; d'autres

ont été laissées pour compte. Les services nationaux de la GRC ont été, au cours de la dernière décennie, examinés à diverses reprises par Solliciteur général Canada, le Secrétariat du Conseil du Trésor et la GRC elle-même.

La GRC est d'accord avec les constatations et indique qu'elle prendra des mesures pour remédier aux problèmes.

Ministère des Finances

La gestion de la dette du Canada : les nouveaux défis à relever

Chapitre 8 – Points saillants

8.1 Le programme de gestion de la dette du Canada est une activité bien gérée dans l'ensemble. Cependant, à l'instar de tout programme, il faut l'adapter à l'évolution de son environnement. Nous avons constaté trois secteurs où le ministère des Finances doit revoir ses pratiques. Il doit notamment :

- établir un éventail plus complet de mesures du rendement pour garantir qu'il possède une base fiable pour évaluer la mesure dans laquelle le programme atteint ses objectifs. À l'heure actuelle, le Ministère se sert d'un éventail de données à l'interne, mais il rend compte de son rendement pour un seul objectif, soit le ratio de la dette à taux fixe à la dette totale, maintenant aux deux tiers;
- améliorer la transparence pour assurer la reddition de comptes au public non seulement des avantages, mais également des coûts des décisions portant sur tous les aspects de la gestion de la dette. Au cours des dernières années, le gouvernement a augmenté considérablement la part de la dette à taux fixe et le niveau des réserves de liquidités internationales, et il a établi des objectifs pour les titres au détail — mais sans divulguer les coûts prévus de ces décisions;
- modifier la gestion de la planification stratégique en consultant un éventail de spécialistes de l'extérieur pour avoir l'assurance d'obtenir des conseils complets et indépendants.

Contexte et autres observations

8.2 À la fin de 1998–1999, la dette portant intérêt du Canada s'établissait à 595 milliards de dollars et les frais d'intérêt annuels, à 41,4 milliards de dollars. La gestion de la dette est la responsabilité du ministère des Finances, en collaboration avec la Banque du Canada et Placements Épargne Canada.

8.3 Le principal objectif du programme de gestion de la dette est de fournir à l'État un financement stable, à faible coût, tout en maintenant la liquidité des marchés nationaux pour cette dette. Un autre objectif est de garantir l'existence de réserves suffisantes dans le Compte du fonds des changes pour atténuer la volatilité du taux de change sur le dollar canadien.

8.4 Nous avons constaté que le groupe de personnes qui gèrent ce programme sont fort dévouées. Elles surveillent étroitement l'évolution de la situation financière et économique qui pourrait influer sur les activités de gestion de la dette et elles consultent régulièrement les opérateurs des marchés financiers. Elles se servent de techniques de modélisation de pointe pour déterminer les risques que pose la gestion de la dette et choisir des stratégies appropriées à cet égard.

8.5 Notre vérification a porté sur la façon dont les gestionnaires de la dette mesurent le rendement, sur l'information qu'ils communiquent et sur la régie du programme, plutôt que sur les choix qu'ils font ou les analyses qui justifient ces choix.

8.6 Au cours des dernières années, le gouvernement a pris d'importantes décisions concernant la gestion de la dette fédérale. Il a augmenté la part de la dette à taux fixe à plus long terme pour la porter aux deux tiers de la dette totale, ce qui représente quelque 18 p. 100 de plus qu'il y a trois ans. Si des titres à taux fixe à plus long terme rendent les coûts de l'intérêt plus prévisibles et réduisent le risque de refinancement, ils sont généralement plus coûteux, car les taux d'intérêt à long terme sont normalement plus élevés que les taux d'intérêt à court terme.

8.7 Au cours de la même période de trois ans, les réserves de liquidités internationales du Canada ont plus que doublé, pour s'établir à 25 milliards de dollars US. Un niveau élevé de réserves de liquidités internationales améliore la capacité du gouvernement de favoriser la stabilité de la valeur du dollar canadien et fournit également un large réservoir de fonds qui peuvent être utilisés pour financer les besoins imprévus. Cependant, il y a un coût à cela, car l'intérêt payé sur les emprunts en devises étrangères est généralement plus élevé que l'intérêt gagné sur les actifs en devises.

8.8 Nous avons examiné également la vente des titres au détail — les obligations d'épargne du Canada et les obligations à prime du Canada. Nous avons remarqué que, malgré les efforts de marketing déployés récemment pour ces obligations et la création d'un organisme de service spécial pour les commercialiser de façon dynamique, rien ne prouve de façon concluante que le programme des titres au détail est rentable. Nous encourageons le gouvernement à réexaminer le rôle du programme des titres au détail et ses répercussions sur les coûts. Nous l'encourageons également à communiquer les résultats de cet examen lorsqu'il l'aura réalisé.

Les réponses du Ministère à nos recommandations sont incluses dans le chapitre. Le Ministère accepte l'esprit de nos recommandations, en majeure partie, et indique comment il compte y répondre.

La rationalisation du régime de gestion des ressources humaines

Une étude de l'évolution des rôles et des responsabilités

Chapitre 9 – Points saillants

9.1 Nous avons réalisé cette étude pour attirer l'attention du Parlement sur l'urgence de régler des problèmes de longue date et de s'attaquer aux nouveaux défis liés à la gestion des ressources humaines dans la fonction publique.

9.2 Le cadre actuel qui régit la gestion des ressources humaines dans le « noyau » de la fonction publique est dépassé et indûment complexe. Les systèmes administratifs sont lourds, coûteux et désuets. Ce cadre ne convient pas à un environnement qui exige souplesse et adaptabilité et qui est confronté à des défis majeurs en matière de gestion des ressources humaines et à un marché du travail de plus en plus concurrentiel.

9.3 La dotation dans la fonction publique est une source importante de frustration tant pour les gestionnaires que pour les employés. Le système, axé sur les règles, est inefficient. Les gestionnaires doivent posséder plus de pouvoirs en matière de dotation, mais ils doivent également être tenus de rendre compte de leurs décisions, et ce, de façon plus claire. Les intérêts des employés doivent être respectés, mais il est urgent de moderniser et de rationaliser le système de dotation et les mécanismes de recours connexes.

9.4 Depuis longtemps, on s'inquiète au sujet de la « responsabilité éparpillée » en matière de gestion des ressources humaines. La responsabilité et l'obligation de rendre compte des changements nécessaires pour simplifier, rationaliser et renforcer le régime actuel de gestion des ressources humaines doivent être clairement attribuées et appuyées adéquatement. Cela est particulièrement important dans les domaines où la responsabilité est divisée.

- Dans la gestion des ressources humaines, les sous-ministres — les dirigeants des principales organisations du gouvernement — sont considérés comme étant responsables avant tout de l'administration d'un cadre prescrit par les organismes centraux. Le rôle des sous-ministres doit évoluer de façon importante. Ils doivent être les principaux responsables de l'établissement et du maintien d'un milieu de travail sain dans leurs ministères et leurs responsabilités à l'égard de la gestion des ressources humaines doivent être énoncées officiellement. Les sous-ministres doivent être tenus de rendre compte de la façon dont leurs ministères s'acquittent de ces responsabilités, et ce, de façon claire.
- La Commission de la fonction publique doit engager un dialogue avec le Parlement sur les changements à apporter à ses activités et à la façon de s'acquitter de ses responsabilités pour assurer la protection du principe du mérite. Ce dialogue doit porter sur la nécessité d'une réforme législative de la dotation. La Commission doit aussi améliorer l'information communiquée sur le rendement des ministères quant au respect des dispositions et des principes de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*.
- Le Conseil du Trésor doit améliorer l'information qu'il communique au Parlement sur les aspects de la gestion des ressources humaines dont il est responsable. De plus, il faut préciser la responsabilité des sous-ministres quant à l'information communiquée sur la qualité et l'efficacité de la gestion des ressources humaines de leurs ministères.

Contexte et autres observations

9.5 Le « noyau » de la fonction publique est maintenant beaucoup plus petit qu'il ne l'a été depuis le début des années 1970. Au cours des dix dernières années, il a diminué de près de 100 000 employés et comptait quelque 143 000 employés à la fin de 1999. La réduction des effectifs, la dévolution, la privatisation, le recrutement limité et d'autres mesures ont contribué à cette diminution. Plus de 50 000 fonctionnaires ont quitté le « noyau » de la fonction publique (dont le Conseil du Trésor est l'employeur) pour des « employeurs distincts » comme l'Agence des douanes et du revenu du Canada.

9.6 Les travailleurs du savoir représentent maintenant 55 p. 100 des fonctionnaires (en hausse par rapport à 33 p. 100 il y a 15 ans). Ils nourrissent de nouvelles attentes à l'égard du milieu de travail, qui rendent les changements encore plus nécessaires.

9.7 Le pourcentage des fonctionnaires âgés de 45 à 54 ans a pratiquement doublé au cours des 14 dernières années. En outre, d'ici une dizaine d'années, 70 p. 100 des hauts fonctionnaires seront admissibles à la retraite. Cela laisse présager une crise du leadership. De plus, les jeunes sont sous-représentés : le pourcentage des fonctionnaires de moins de 35 ans est à peu près la moitié de celui de la main-d'oeuvre canadienne.

9.8 En 1996, le Secrétariat du Conseil du Trésor estimait qu'il existait 840 taux de rémunération distincts et 70 000 règles régissant la paie et les avantages sociaux. En 1997, les manuels du personnel et d'administration de la paie du Conseil du Trésor comptaient plus de 12 000 pages d'instructions. Il faut 119 jours civils en moyenne pour mener à terme un concours interne dans le « noyau » de la fonction publique, sans compter le temps de traitement des appels. C'est à peu près deux fois plus que le temps qu'il n'en faut dans certaines organisations quasi publiques, selon celles-ci. Pour un nouveau poste qui doit être classifié, la dotation exige 230 jours civils en moyenne — près de huit mois.

Dans sa réponse commune, le gouvernement convient de la nécessité d'un cadre solide pour la gestion des ressources humaines et de l'importance d'une fonction publique saine. Il est plus optimiste que le vérificateur général face à certaines questions et fait mention de récentes initiatives visant à régler certains problèmes. Dans sa réponse complémentaire, la Commission de la fonction publique a indiqué qu'elle poursuivait ses efforts pour améliorer les systèmes de dotation et pour amorcer un dialogue avec le Parlement.

Rapport du vérificateur général du Canada à la Chambre des communes – 2000
Table des matières

Volume 1 – Avril 2000

Chapitre	
	Avant-propos et Points saillants
1	La qualité du service
2	Développement des ressources humaines Canada – La qualité du service au niveau local
3	Citoyenneté et Immigration Canada – Le volet économique du programme canadien d'immigration
4	Affaires indiennes et du Nord Canada – L'enseignement primaire et secondaire
	Chapitres 5 et 6
5	Agence des douanes et du revenu du Canada – Les voyageurs arrivant au Canada : la gestion des risques aux points d'entrée
6	Agence des douanes et du revenu du Canada et ministère des Finances – Le traitement des demandes de crédit d'impôt pour la recherche scientifique et le développement expérimental
7	Gendarmerie royale du Canada – Les services offerts aux responsables de l'application de la loi
8	Ministère des Finances – La gestion de la dette du Canada : les nouveaux défis à relever
9	La rationalisation du régime de gestion des ressources humaines : une étude de l'évolution des rôles et des responsabilités

Report of the

Auditor General of Canada

to the House of Commons

Foreword and Main Points

April 2000

This April 2000 Report comprises 9 chapters as well as a Foreword and Main Points. In order to better meet clients' needs, the Report is available in a variety of formats. If you wish to obtain another format or other material, the Table of Contents and the order form are found at the end of this chapter.

© Minister of Public Works and Government Services Canada 2000
Cat. No. FA1–2000/1–0
ISBN 0–662–64837–4

AUDITOR GENERAL OF CANADA

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA

The Honourable Gilbert Parent, M.P.
Speaker of the House of Commons

I have the honour to transmit herewith my first Report of 2000 to the House of Commons, to be laid before the House in accordance with the provisions of subsection 7(5) of the *Auditor General Act*.

L. Denis Desautels, FCA
Auditor General of Canada

OTTAWA, 11 April 2000

April 2000

Foreword and Main Points

Table of Contents

		Page
Foreword		5
Main Points		
Chapter		
1	Service Quality	7
2	Human Resources Development Canada – Service Quality at the Local Level	9
3	Citizenship and Immigration Canada – The Economic Component of the Canadian Immigration Program	11
4	Indian and Northern Affairs Canada – Elementary and Secondary Education	13
5	Canada Customs and Revenue Agency – Travellers to Canada: Managing the Risks at Ports of Entry	14
6	Canada Customs and Revenue Agency and Department of Finance – Handling Tax Credit Claims for Scientific Research and Experimental Development	15
7	Royal Canadian Mounted Police – Services for Canada's Law Enforcement Community	17
8	Department of Finance – Managing Canada's Debt: Facing New Challenges	18
9	Streamlining the Human Resource Management Regime: A Study of Changing Roles and Responsibilities	20

Report of the Auditor General to the House of Commons for April 2000

Foreword

I am pleased to present the April volume of my 2000 Report. Bound with this Foreword are the Main Points of 9 separately issued chapters:

1. Service Quality
2. Human Resources Development Canada – Service Quality at the Local Level
3. Citizenship and Immigration Canada – The Economic Component of the Canadian Immigration Program
4. Indian and Northern Affairs Canada – Elementary and Secondary Education
5. Canada Customs and Revenue Agency – Travellers to Canada: Managing the Risks at Ports of Entry
6. Canada Customs and Revenue Agency and Department of Finance – Handling Tax Credit Claims for Scientific Research and Experimental Development
7. Royal Canadian Mounted Police – Services for Canada's Law Enforcement Community
8. Department of Finance – Managing Canada's Debt: Facing New Challenges
9. Streamlining the Human Resource Management Regime: A Study of Changing Roles and Responsibilities

In my first Report of 2000, it is not surprising that a common element in these chapters is the challenge facing each of the departments and agencies we examined — keeping pace with a rapidly changing environment in which they do business.

To be able to adapt readily to change, they must know whether what they are doing still works. This means they must know clearly what they are trying to achieve and, where they work in collaboration with others, what each is supposed to do.

Departments and agencies also need to know the risks their environment presents. They need to target their resources appropriately to areas where the risks are highest. And they need to train their people and give them the tools to manage those risks.

Finally, they need to continually measure their performance. If they find they are not getting the results they want, they need to act with a sense of urgency to make the necessary adjustments.

The chapters in this Report show mixed performance. Some of the organizations we examined are doing some of these things; none is doing all of them. What is most worrisome is that some of the most serious problems we found are the same ones reported, by this Office and others, ten or more years ago. These problems need action now. And departments and agencies can help to avoid new problems ahead if they will incorporate the measures outlined above.

Service Quality

Chapter 1 – Main Points

1.1 The purpose of our audit was to see whether the federal government is providing better quality of service to Canadians, after a decade of commitments and a series of initiatives to improve it. In 1996, we provided a midcourse assessment of the government's progress. In the current audit, we revisited the same 13 services delivered by 10 government departments and agencies.

1.2 The most significant improvement since 1996 has been to make telephone services more accessible. Canadians are now able to obtain faster responses to their enquiries once their calls are answered. Despite that improvement, however, we are concerned by the high percentage of calls not answered when lines are busy and calls abandoned while the caller waits on hold to speak to an agent. At the Canada Customs and Revenue Agency (Taxation) the percentage of unanswered calls remains high at 54 percent, although it has improved since 1996, when it was 73 percent.

1.3 For most services delivered by means other than telephone, such as counter service, there was not enough performance information for us to determine whether service has improved. The Passport Office has measured some of its key results and demonstrated significant improvement in its performance. Many departments and agencies have taken initiatives since 1996 to improve service but have not sufficiently measured the results.

1.4 Departments and agencies need to consult more with their clients to identify the aspects of service that matter most to them, as well as the quality of service they expect. This information would help the service providers establish appropriate targets and indicators of performance to measure.

1.5 Communication to clients at points of service has improved since 1996. Canadians visiting these offices are better informed about the level of service they can expect. However, more attention is needed to informing them on what it costs to provide the services, whether targets have been met and how they can lodge and resolve complaints.

Background and other observations

1.6 The demand by Canadians for services of the federal government — such as enquiries about citizenship and immigration, Old Age Security, passports, weather or statistical information — has increased significantly since 1996. Volumes of service are higher in 10 of 13 service lines we audited. At the same time, the environment for delivering services continues to evolve with rapid advances in information technology and growing use of alternative methods of service delivery.

1.7 Telephone services have become increasingly prominent, while the use of counter services has declined. In the government telephone services we audited, the volume of telephone enquires climbed from 36 million in 1996 to 56 million in 1999, an increase of 54 percent. The numbers of written enquiries (mail, fax and e-mail), while still important in some services lines, are generally much lower.

1.8 Although service managers have acted on our 1996 recommendations and sought ways to make continuous improvements, none of the recommendations has been implemented fully. However, we noted a shift among public service managers and staff toward a stronger focus on service and innovation.

1.9 We were discouraged to find slow progress on the project to improve the government's telephone directory listings (the Blue Pages). The need to redesign them was identified in 1990 by the Public Service 2000 Task Force on Service to the Public.

1.10 Over the past three years, departments and agencies have provided Parliament with more information on service quality, and the information they report is more likely to be meaningful. But better information is needed on performance trends and on costs.

1.11 Since 1998, the Treasury Board Secretariat has given departments and agencies more guidance and support to improve service delivery. However, it has not systematically monitored progress across the government, and the information it has reported to Parliament has not been adequate to provide a clear understanding of progress in improving the quality of service to Canadians.

The response of the Treasury Board Secretariat on behalf of the government is included at the end of the chapter. The Secretariat indicates that the new Blue Pages telephone directory format will be implemented according to established publication schedules. The Secretariat agrees with our recommendations on measurement, client satisfaction and reporting. It indicates that it is working with departments to develop an approach designed to promote continuous improvement in service delivery across the government.

Human Resources Development Canada

Service Quality at the Local Level

Chapter 2 – Main Points

2.1 Human Resources Development Canada (HRDC) has made considerable progress in addressing service quality. National initiatives in recent years have included developing a policy to guide its approach to high-quality service, implementing a new service delivery network to make services more accessible to Canadians and setting out national service commitments to clients. Initiatives at the local level include upgrading the service-related skills of employees and using new technologies.

2.2 Although HRDC has defined national service commitments, we found they are not communicated consistently to clients at points of service. Further, local offices do not consistently inform clients about performance toward service delivery targets, the cost of services, and how to lodge complaints about the service received and obtain redress.

2.3 The Department does not have performance measures for all of its national service commitments. Measures of service performance focus on waiting time for counter services and the speed of processing and payment, but there are weaknesses in the measurement of both these indicators.

2.4 Despite improvements in the timeliness of Employment Insurance payments over the past three years, estimated incorrect payments have increased over this period from $4 to $6 for every $100 paid out. Available information shows that both underpayments and overpayments have increased for a variety of reasons, including a decline in the quality of information submitted by employers. We found that local office managers focussed mainly on speed of payment. There are neither performance targets nor measures of accuracy for the processing of claims at the local level.

2.5 Employment assistance services are increasingly provided by non-governmental organizations, under contribution agreements with HRDC. The agreements we reviewed do not set out service performance expectations or targets. Nor do they require the non-governmental organizations to be accountable for the quality of the services they provide.

2.6 There are gaps in the information the Department provides to Parliament on its performance in meeting its national service commitments. We also found gaps in the information that would help to provide context for the service performance that it does report. For example, information on the timeliness of paying Employment Insurance claims cannot be assessed in relation to information on the accuracy of payments.

Background and other observations

2.7 Almost one in three Canadians is a client of HRDC. Each year the Department processes 60 million to 80 million program claims and applications, sends about 100 million letters and pays out over $50 billion in various benefits. Most programs and services are offered at the local level, through one of the federal government's largest service delivery networks. It comprises 320 Human Resource Centres of Canada, 5,000 self-service kiosks, 21 telephone centres and 10 mail centres. Almost 80 percent of HRDC's 21,000 employees work at the local level.

2.8 To make continuous improvements in the quality of services, managers need to seek more feedback from clients at the local level through such means as client satisfaction surveys and analysis of client complaints. There is no policy for handling complaints in either the Employment Insurance Program or the Income Security Programs. However, the latter has started to develop such a policy.

2.9 The Department does not have the cost information it needs to manage the trade-off between the cost of its main services and their quality. We believe it needs to give more attention to developing and implementing action plans at the local level for continuous improvement in service quality.

The Department's responses to our recommendations are included in this chapter. For the most part, the Department agrees with the recommendations and indicates the steps that it is taking or intends to take to address them.

Citizenship and Immigration Canada

The Economic Component of the Canadian Immigration Program

Chapter 3 – Main Points

3.1 We noted serious deficiencies in the management and delivery of the economic component of the Canadian Immigration Program, whose purpose is to recruit highly qualified individuals who can readily contribute to our economy and adapt to our society. These deficiencies seriously limit Canada's ability to maximize the economic and social benefits that immigration affords, and to protect the integrity of its Immigration Program.

3.2 We found that immigration offices abroad are overtasked. They have much difficulty coping with the volumes of work and responsibilities assigned to them. Immigration levels set by the government are not met, and applicants are waiting longer and longer for their applications to be finalized — sometimes more than three years.

3.3 We noted weaknesses that leave Citizenship and Immigration Canada open to criticism of the quality and consistency of its decisions in selecting immigrants. Visa officers need better selection criteria, better training and better tools to assess immigrant applications more effectively. In addition, the Department does not sufficiently monitor the quality of their decisions. We noted significant differences in approval rates among officers processing similar cases.

3.4 Our audit revealed significant weaknesses in the management of medical assessments of prospective immigrants. Since our last audit in 1990, the Department and Health Canada have been unable to take a position on whether changes to standards for medical examinations are required to determine if an applicant poses a danger to public health and safety, or could place excessive demand on health care systems or social services. The same routine tests have been required for the last 40 years and the departments have not decided whether applicants should be routinely tested for any infectious diseases other than syphilis and tuberculosis. We are also very concerned about the lack of rigour and consistency in the overall management of medical assessment activities, including the procedures for supervising the designated local physicians who perform medical examinations of prospective immigrants abroad.

3.5 There are serious constraints on establishing criminality and security admissibility of prospective immigrants. Visa officers have little information and support to ensure that applicants are not likely to engage in criminal activities or endanger the safety of Canadians. Some people are thus admitted to Canada without reasonable assurance that they have not committed crimes abroad, engaged in espionage, subversion or terrorism, or been associated with organized crime.

3.6 The Department is particularly vulnerable to fraud and abuse. It has no effective measures in place to discourage people from submitting fraudulent applications, and visa officers often resort to detection methods that are costly. In addition, we found inadequate control over revenues, visa forms and computer systems.

3.7 Employees responsible for processing immigrant applications in offices abroad are deeply concerned about the present state of affairs. They feel they are not only going against their own values but also making decisions that could carry risks that are too high and that could entail significant costs for Canadian society.

3.8 Overall, it is highly questionable whether the Department has the resources and the operational capacity it needs to carry out the tasks required to meet the annual immigration levels set by the government.

Background and other observations

3.9 Citizenship and Immigration Canada is responsible for, among other things, setting immigration policy, selecting immigrants, and evaluating visitors' applications abroad. It also protects Canadians' health and safety by intercepting individuals who are not entitled to enter or remain in Canada, and returning them to their country of origin.

3.10 In 1999, approximately 190,000 immigrants were admitted to Canada. There are four broad components in the Immigration Program: family, economic, refugee, and other. Our audit focussed on the economic component, which accounts for 56 percent of landed immigrants each year. This component is aimed at recruiting skilled workers and business immigrants.

3.11 Immigration services abroad are provided through a complex network of 81 offices in Canadian embassies, high commissions and consulates. About 210 Canadian officers and 980 locally engaged staff work in these offices and process a large volume of immigration visas, visitor visas, and student and temporary employment authorizations each year. Several other federal departments and agencies also have responsibility for results achieved in the Immigration Program, including the Department of Foreign Affairs and International Trade, the Canadian Security Intelligence Service, the Royal Canadian Mounted Police and Health Canada.

3.12 It is disappointing to note that several of the deficiencies discussed in this chapter are similar to those we reported in 1990. Over the years, the government and the Department have undertaken a number of initiatives to remedy the situation, but without much success.

3.13 This situation requires immediate attention by both the Department and the government. On the one hand, the Department must improve its efficiency in processing immigrant applications. Offices abroad are buried in paperwork, and their outdated technology is a serious obstacle to improving performance. The Department needs much better information on the resources required to fulfil its responsibilities in processing applications. On the other hand, a significant investment of resources may be needed to correct the deficiencies we noted and to allow the Department to realize the potential efficiency gains we identified. It is particularly essential that in deciding on annual immigration levels, the government ensure a proper balance between the resources allocated to the Department and its federal partners and the workload required to meet those levels.

3.14 The Department's current review of the *Immigration Act* provides an excellent opportunity to correct some of the deficiencies. However, the challenge for the government and the Department is enormous and complex. Since Parliament has expressed a particular interest in the Program by requiring the tabling of an annual immigration plan, we encourage parliamentarians to follow the situation closely.

The responses of Citizenship and Immigration Canada, Health Canada, the Royal Canadian Mounted Police, the Canadian Security Intelligence Service and the Department of Foreign Affairs and International Trade are included in this chapter. They agree with our recommendations and note that initiatives are under way in several areas.

Indian and Northern Affairs Canada

Elementary and Secondary Education

Chapter 4 – Main Points

4.1 Indian and Northern Affairs Canada cannot demonstrate that it meets its stated objective to assist First Nations students living on reserves in achieving their educational needs and aspirations. For example, the Department does not have the necessary assurance that First Nations students are receiving culturally appropriate education. Moreover, the progress in closing the education gap for Indian students living on reserves has been unacceptably slow. At the current rate of progress, it will take over 20 years for them to reach parity in academic achievement with other Canadians.

4.2 To obtain assurance and effectively discharge its responsibilities, the Department needs to resolve several major issues. These include the need to articulate its role in education, to develop and use appropriate performance measures and to improve operational performance. In addressing these issues, the Department will need to further take into account the cultural and special needs of Indian students as well as socio-economic factors that can affect success in education.

4.3 The situation is complex and urgent, and the urgency will increase as more demands are placed on education as a result of an increasing population on reserves, and changes in technology and in provincial education programs upon which the Department relies. Although the Department has identified or started several projects for education reform, it must still respond with significant action to resolve these issues.

Background and other observations

4.4 The Department is empowered to take an active role in the provision of elementary and secondary education for Indian children living on reserves. Although it has chosen to rely on First Nations and the provinces for the design and delivery of appropriate education, the Department acknowledges that this approach does not diminish its responsibility and accountability.

4.5 For more than 100 years, various statutes, Indian treaties and government policies have shaped the mandate and responsibilities of Indian and Northern Affairs Canada for education.

4.6 Presently, about 117,000 students enrolled in elementary and secondary schools live on reserves. Current budgeted costs, not including school construction and maintenance, are about $1 billion annually.

Indian and Northern Affairs Canada acknowledges the importance of the issues identified in this chapter. It believes that Gathering Strength — Canada's Aboriginal Action Plan, and other planned education initiatives involving the Department, First Nations and provincial governments, will help close the education gap cited in this chapter.

Canada Customs and Revenue Agency

Travellers to Canada: Managing the Risks at Ports of Entry

Chapter 5 – Main Points

5.1 The Canada Customs and Revenue Agency has many efforts under way to modernize its Customs operations and to make effective use of technology. However, we found that it needs to make some significant improvements.

5.2 A well-articulated and comprehensive compliance strategy is a key element of promoting compliance. Customs does not yet have an overall compliance strategy that clearly describes its plans for encouraging voluntary compliance and that outlines its approach to responsible enforcement.

5.3 We found that risk assessment is incomplete: Customs does not have important information it needs from a variety of departments and agencies to fully assess the risks its inspectors face. It needs to know where the risks are highest so it can determine the best way to control them. We have recommended that Customs work more diligently to obtain information on the risks arising from the responsibilities it carries out at ports of entry on behalf of other departments — Citizenship and Immigration Canada, Health Canada and the Canadian Food Inspection Agency, for example — and include them in its national risk assessment. It also needs to have up-to-date memoranda of understanding with those departments, setting out their respective roles and responsibilities.

5.4 We also found that Customs inspectors at the border and at airports need to be better equipped to do their complex job. They must enforce customs and excise legislation and make a variety of decisions for many other government departments. In processing travellers, Customs inspectors have only a short time to make these decisions. Customs does have information, systems and training to assist its officers but the information is not shared consistently, the systems need improvement and the training is uneven.

Background and other observations

5.5 In 1998–99 the Customs program of the Canada Customs and Revenue Agency processed over 104 million travellers who entered Canada at ports of entry. About half were returning Canadian residents. Most travellers enter Canada by highway from the United States (79 percent) or at airports (17 percent). Since 1991–92 the number of travellers coming by highway has decreased, while the number of air travellers has grown by almost 48 percent, owing partly to the Canada-United States Open Skies Agreement.

5.6 Over the years, Customs' role has evolved from mainly collecting revenue to one of facilitating the entry of travellers and goods, while protecting Canadian society and promoting the competitiveness of Canadian businesses.

5.7 Customs operates in an environment that continues to change. To help it deal with change, it developed discussion papers in 1990 and again in 1998 as blueprints for the direction it would take in the future and the initiatives it would employ. Customs has taken some major steps toward reaching the goals it set for itself in 1990. It recently released a draft five-year action plan to implement the initiatives identified in its 1998 discussion paper.

The Canada Customs and Revenue Agency's responses to our recommendations are included in the chapter. The Agency agrees with the seven recommendations, and its responses describe a number of actions under way to deal with them.

Canada Customs and Revenue Agency and Department of Finance

Handling Tax Credit Claims for Scientific Research and Experimental Development

Chapter 6 – Main Points

6.1 In 1994 the government restricted the period for filing tax credit claims for scientific research and experimental development (SR&ED) to 18 months after the year in which taxpayers incurred them. The Canada Customs and Revenue Agency then received 16,000 additional claims, which represented $2.8 billion in credits for taxation years as far back as 1985.

6.2 Our audit revealed significant inconsistencies in the handling of these claims. These inconsistencies compromised the fairness of the review process. In addition, serious professional differences of opinion arose within the Agency on how to resolve a dispute with a claimant over a significant claim. The Agency did not demonstrate that it had effective mechanisms to resolve this type of difference among its officers on individual cases.

6.3 The lack of clarity about the eligibility of SR&ED projects has resulted in unresolved claims dating back to 1985. The claimed tax credits amount to hundreds of millions of dollars. Since the creation of the SR&ED program, there have been disagreements between claimants and administrators and among administrators on what constitutes an eligible activity or project, how thoroughly a science officer should review a claim and how much documentation is necessary to support a claim. Clearer rules are urgently needed to deliver and administer the program effectively and efficiently.

6.4 The Agency has recognized the need to improve the administration of the program. To this end, after consulting stakeholders, the Minister of National Revenue released an action plan in November 1998. The Agency created a new Directorate and appointed a new head of the program.

6.5 According to our audit, the Agency needs to improve the assessment of the risk that taxpayers' claims are ineligible so that science and audit staff can focus on claims with the highest risk. The Agency manages the risk of ineligibility by conducting completeness checks, risk assessments, audits and science reviews.

6.6 An evaluation of the SR&ED program, done by the Department of Finance and the Agency, may have overstated the impact of the program in generating additional spending on SR&ED. The evaluation also indicated that the program generated only a net increase in Canada's real income of between $20 million and $55 million per year.

Background and other observations

6.7 The federal government encourages research and development in the private sector through tax incentives. Taxpayers receive tax credits once they have incurred expenses on their projects.

6.8 The Agency's information systems show that in 1997 about 11,000 corporations and individual taxpayers claimed over $10 billion in SR&ED expenses and $2 billion in tax credits. Large corporations claimed 85 percent of total expenses.

6.9 A staff of 144 science advisors and 268 financial auditors review claims in 37 tax services offices across the country. Advisors determine whether the work is eligible under the program and auditors examine whether the related costs qualify.

6.10 A key objective of the Agency's 1998 action plan was to reduce uncertainty about the eligibility of science projects. As a result, the Agency and industry proposed a definition of an SR&ED project that, in our view, modifies the level of eligible SR&ED work and expenses and that could result in additional costs in tax credits. If any significant changes were made to the definition of an SR&ED project, they would need to be reviewed by the Department of Finance, which is responsible for the program's policy objectives, costs and related legislation.

The responses of the Canada Customs and Revenue Agency and the Department of Finance are included in the chapter. Their responses describe the action they have taken and will continue to take to address our recommendations.

Royal Canadian Mounted Police

Services for Canada's Law Enforcement Community

Chapter 7 – Main Points

7.1 The levels of service that the RCMP provides to the Canadian law enforcement community do not meet the needs of its clients. For example, the Canadian Police Information Centre (CPIC), a backbone system that provides information to police officers, courts, prisons and parole officers, was unavailable regionally or nationally 11 percent of the time last year. DNA analysis takes too long and is limited to only the most important cases. Thus, its full potential for public safety is not being realized. Backlogs of up to two months exist for inputting criminal history records and fingerprints into data banks. As a consequence, the criminal records and fingerprint data available to the police and others are not current. In addition, criminal record checks required by employers or volunteer organizations take too long.

7.2 It is imperative that senior management at the RCMP take action to eliminate backlogs in many of the services and improve efficiency. In particular, the RCMP needs to rationalize the number of laboratories in order to improve their level of service. Significant improvement is also required in performance measurement and the reporting of results. It is important that users, senior RCMP management and Parliament know these results.

7.3 The arrangement between the federal government and the provinces set in 1966 for these services needs to be rethought. It is time for a clear agreement among all the players in the law enforcement community — in the federal, provincial and municipal governments — on level of service, funding arrangements, user input, management and accountability. A new agreement will require the collaboration of all parties.

Background and other observations

7.4 The RCMP provides a range of services that are essential to the Canadian law enforcement community: police, courts, prisons and parole boards. These services include fingerprint identification, criminal history records, forensic laboratories, criminal intelligence and on-line access to data banks such as vehicle registration, drivers' licences, wanted persons and stolen property. In 1998–99, the RCMP spent approximately $122 million on these services.

7.5 There are a number of areas where the RCMP deserves credit for the way it has operated these services: it has kept the old CPIC information system operational while awaiting a new system; it has implemented new forensic techniques such as DNA analysis; it is developing a data bank for DNA; and it has made major upgrades to fingerprint identification and criminal history records systems.

7.6 Our last audit of services to the law enforcement community was in 1990. We made a number of recommendations to improve operational economy and efficiency. Attention has only recently been paid to many of our recommendations and others have not been addressed. These national services have also been reviewed several times over the past decade by the Solicitor General Canada, the Treasury Board Secretariat and the RCMP itself.

The RCMP agrees with the findings and indicates that it will be taking action.

Department of Finance

Managing Canada's Debt: Facing New Challenges

Chapter 8 – Main Points

8.1 Canada's debt management program is a well-run operation overall. But like any program that faces a changing environment, it needs to adjust. We have noted three areas where the Department of Finance needs to review its practices. These include:

- establishing a more complete range of performance measures to ensure that it has a sound basis for assessing how well the program is doing at meeting its objectives. Currently, the Department uses a variety of information internally but reports its performance for only one target — the ratio of fixed-rate debt to the total debt, now at two thirds;
- improving transparency to ensure that that there is a public accounting of not only the benefits of decisions on all aspects of debt management but also the costs. In recent years, the government significantly increased the proportion of fixed-rate debt and the level of foreign exchange reserves, and established targets for retail debt — all without disclosing the expected costs of these decisions; and
- modifying the management of strategic planning by consulting a range of outside experts to ensure that the Department obtains complete and independent advice.

Background and other observations

8.2 At the end of 1998–99, Canada's interest-bearing debt stood at $595 billion and the annual interest charges on that debt amounted to $41.4 billion. Managing the debt is the responsibility of the Department of Finance, working in conjunction with the Bank of Canada and the Canada Investment and Savings agency.

8.3 The principal objective of the debt management program is to provide stable, low-cost funding for government operations while keeping liquid the domestic markets for that debt. Another objective is to ensure that there are adequate reserves in the Exchange Fund Account to moderate volatility in the exchange rate on the Canadian dollar.

8.4 We found that the people who manage this program are a highly committed group. They closely monitor fiscal and economic developments that could affect debt management operations, and they consult regularly with financial market participants. They use sophisticated modelling techniques to identify debt management risks and to choose appropriate debt strategies.

8.5 Our audit dealt not so much with the choices debt managers make or the analysis underlying those choices as with the way they measure performance, the information they report, and the governance of the program.

8.6 Over the last few years, the government has made some major decisions in managing the federal debt. It has increased the proportion of longer-term, fixed-rate debt to two thirds of the total, some 18 percent higher than three years ago. While fixed-rate, longer-term debt makes the government's interest costs more predictable and reduces rollover risk, it generally costs more because long-term interest rates are normally higher than short-term rates.

8.7 Over the same three-year period, Canada's foreign exchange reserves have more than doubled, to US$25 billion. A higher level of foreign reserves improves the government's ability to promote stability in the value of the Canadian dollar, and also provides a larger pool of funds that can be used to finance unanticipated needs. But this comes at a cost, because the interest paid on foreign currency borrowing is normally higher than the interest earned on foreign reserve assets.

8.8 We also looked at retail debt — the sale of Canada Savings Bonds and Canada Premium Bonds. We noted that despite renewed attention to the sale of these bonds and the creation of a special operating agency to market them aggressively, we have seen no conclusive evidence that retail debt is cost-effective. We encourage the government to review the role of the retail debt program and its cost implications. We also encourage the government to disclose the results of this review when it completes it.

The Department's response to our recommendations are included in this chapter. For the most part, the Department accepts the thrust of our recommendations and indicates how it is responding to them.

Streamlining the Human Resource Management Regime

A Study of Changing Roles and Responsibilities

Chapter 9 – Main Points

9.1 We undertook this study to draw to Parliament's attention the urgent need to deal with long-standing issues and emerging challenges for human resource management in the public service.

9.2 The current framework governing human resource management in the "core" public service is unduly complex and outdated. Administrative systems are cumbersome, costly and outmoded. The framework is ill suited to an environment that demands flexibility and adaptability — an environment that faces significant challenges in human resource management and an increasingly competitive labour market.

9.3 Public service staffing is a major source of frustration both to managers and to employees. The system is rule-bound and inefficient. Managers need to have more authority in staffing, but they also must be more clearly accountable for their decisions. The interests of employees must be respected, but there is a pressing need to modernize and streamline the processes for staffing and related recourse.

9.4 Concerns about "fractured responsibility" for human resource management are long-standing. Responsibility and accountability for the changes needed to simplify, streamline and strengthen the current human resource management regime need to be clearly assigned and appropriately supported. This is particularly important in areas of divided responsibility.

- In human resource management, deputy ministers — leaders of the major organizations of government — have been seen as primarily responsible for administering a centrally prescribed framework. A significant step in their role is needed. Deputies should have pivotal responsibility for developing and maintaining a healthy work environment in their departments, and their responsibilities for human resource management need to be set out formally. Deputy ministers should be clearly accountable for the way their departments perform these responsibilities.
- The Public Service Commission needs to engage in an active dialogue with Parliament about changes in its activities and in the way it carries out its responsibilities for merit protection. This dialogue should encompass legislative reform of staffing. The Commission also needs to improve its reporting on departmental performance in adhering to the provisions and principles of the *Public Service Employment Act*.
- There is a need for the Treasury Board to strengthen its reporting to Parliament on the aspects of human resource management for which it is responsible. As well, there is a need to clarify the responsibility of deputies for reporting on the quality and effectiveness of human resource management in their departments.

Background and other observations

9.5 The core public service is now substantially smaller than at any time since the early 1970s. It has diminished by almost 100,000 employees in the last 10 years, to about 143,000 employees by the end of 1999. Government downsizing, devolution, privatization, limited recruitment and other measures were factors in this reduction. More than 50,000 public servants have moved from the "core" public service (for which Treasury Board acts as the employer) to "separate employers" like the Canada Customs and Revenue Agency.

9.6 Knowledge workers now constitute 55 percent of public servants (up from about 33 percent 15 years ago). They are bringing new expectations to the workplace, heightening the need for change.

9.7 The percentage of public service employees aged 45 to 54 has almost doubled over the last 14 years, and 70 percent of executives could retire within 10 years. This is generating concern about a potential leadership crisis. Moreover, youth are underrepresented: the percentage of public servants under 35 years of age is roughly half that in the Canadian work force.

9.8 In 1996, the Treasury Board Secretariat estimated that there were 840 separate pay rates and 70,000 rules governing pay and benefits. In 1997, there were more than 12,000 pages of instructions in the Treasury Board's personnel and pay administration manuals. It takes 119 calendar days on average to complete a closed competition in the core public service, not including added time to deal with any appeals. This is about twice as long as reported by selected quasi-public organizations. For a new position that needs to be classified, staffing takes 230 calendar days on average — almost eight months.

In its corporate response, the government agrees on the need for a strong human resource management framework and on the importance of the health of the public service. It is more optimistic than the Auditor General on some matters, and notes recent initiatives to address some issues. In a supplementary response, the Public Service Commission indicated its continuing efforts to improve staffing systems and to engage in a dialogue with Parliament.

Report of the Auditor General of Canada to the House of Commons – 2000
Table of Contents

Volume 1 – April 2000

Chapter	
	Foreword and Main Points
1	Service Quality
2	Human Resources Development Canada – Service Quality at the Local Level
3	Citizenship and Immigration Canada – The Economic Component of the Canadian Immigration Program
4	Indian and Northern Affairs Canada – Elementary and Secondary Education
	Chapters 5 & 6
5	Canada Customs and Revenue Agency – Travellers to Canada: Managing the Risks at Ports of Entry
6	Canada Customs and Revenue Agency and Department of Finance – Handling Tax Credit Claims for Scientific Research and Experimental Development
7	Royal Canadian Mounted Police – Services for Canada's Law Enforcement Community
8	Department of Finance – Managing Canada's Debt: Facing New Challenges
9	Streamlining the Human Resource Management Regime: A Study of Changing Roles and Responsibilities

Rapport du

vérificateur général du Canada

à la Chambre des communes

Chapitre 1

La qualité du service

Avril 2000

Le Rapport d'avril 2000 comporte 9 chapitres ainsi que l'Avant–propos et les Points saillants. Pour mieux répondre aux besoins de nos clients, il est disponible sur divers supports. Pour obtenir d'autres documents ou les obtenir sur un autre support, voir la Table des matières et le bon de commande à la fin du présent document.

Dans le présent rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2000
N° de catalogue FA1–2000/1–1F
ISBN 0–662–84520–X

English copies also available

Chapitre 1

La qualité du service

Les travaux de vérification dont traite ce chapitre ont été menés conformément au mandat législatif, aux politiques et aux méthodes du Bureau du vérificateur général. Ces politiques et méthodes respectent les normes recommandées par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Les paragraphes numérotés et en caractères gras indiquent des recommandations.

Table des matières

	Page
Points saillants	1–5
Introduction	1–7
La qualité du service est importante pour tous les Canadiens	1–7
Le gouvernement manifeste son engagement à l'égard de la qualité du service depuis 1990	1–7
Il est temps de repenser la qualité du service	1–9
Objet de la vérification	1–9
Observations et recommandations	1–10
L'environnement de la prestation des services au gouvernement fédéral	1–10
Progrès accomplis en vue d'améliorer la qualité du service	1–12
La plupart des volumes de service sont en hausse depuis 1996	1–12
Certaines gammes de services ont montré des améliorations de la qualité du service	1–14
Certains services ne disposent pas de l'information nécessaire pour montrer les progrès accomplis	1–18
Progrès insatisfaisants avec les « pages bleues »	1–19
Vers une culture qui accorde une large place au service et à l'innovation	1–20
Mesures et objectifs pour juger du rendement	1–22
L'accessibilité et la rapidité du service sont les aspects les plus largement mesurés	1–22
Une meilleure consultation avec les clients est nécessaire pour établir des objectifs et des mesures	1–24
On note une certaine amélioration de l'information clé fournie aux points de service	1–26
Gérer l'amélioration continue du rendement du service	1–27
Utilisation accrue des enquêtes et des examens pour recenser les secteurs à améliorer	1–27
Davantage de plans d'action pour l'amélioration continue	1–28
Peu d'analyses comparatives	1–28
Les mécanismes de plainte et de recours doivent être améliorés	1–30
On note une certaine amélioration dans l'analyse et l'utilisation de l'information sur le rendement du service	1–30
Rendre compte au Parlement de la qualité du service	1–31
La communication au Parlement de l'information sur la qualité du service s'est améliorée	1–32
Plusieurs points doivent retenir davantage l'attention	1–32
Orientation et soutien offerts par le Secrétariat du Conseil du Trésor	1–33
Le Secrétariat du Conseil du Trésor fournit une orientation et un soutien de manière inégale	1–34
Communiquer l'information sur les progrès accomplis à l'échelle de l'administration fédérale	1–36
Les progrès accomplis à l'échelle de l'administration fédérale ne font pas l'objet d'une surveillance systématique	1–36
Le Secrétariat du Conseil du Trésor doit améliorer l'information qu'il communique au Parlement	1–37
Conclusion	1–37
À propos de la vérification	1–40

Page

Pièces

1.1 Engagements du gouvernement à l'égard de la qualité du service depuis 1996 1–8
1.2 Gammes de services et services téléphoniques que nous avons examinés 1–10
1.3 Service Canada 1–12
1.4 Volumes de service — 1995–1996 et 1998–1999 1–13
1.5 Services téléphoniques que nous avons examinés 1–15
1.6 Processus d'acheminement des appels 1–16
1.7 Accessibilité des services téléphoniques 1–17
1.8 Remodeler les « pages bleues » pour aider le public à trouver le bon numéro de téléphone 1–21
1.9 Exemples d'innovation pour certaines gammes de services 1–22
1.10 Repenser, remanier et restructurer la stratégie du service à Citoyenneté et Immigration Canada 1–23
1.11 Aspects du rendement du service mesurés par les gammes de services 1–24
1.12 Ce que les gestionnaires des gammes de services communiquent aux clients aux points de service 1–26
1.13 Méthodes qu'utilisent les gestionnaires pour améliorer la qualité du service 1–27
1.14 Variation nationale de l'accessibilité des services téléphoniques — Agence des douanes et du revenu du Canada (Impôt) 1–29
1.15 Information sur le rendement du service communiquée au Parlement 1–32
1.16 Sélection d'activités du Secrétariat du Conseil du Trésor appuyant la qualité du service depuis avril 1996 1–35

Annexes

A Recommandations de la vérification de 1996 1–42
B Recommandations du Comité permanent des comptes publics 1–43

La qualité du service

Points saillants

1.1 Notre vérification avait pour objet de déterminer si le gouvernement fédéral a fourni un service de meilleure qualité aux Canadiens après dix ans d'engagements et d'initiatives de toutes sortes pour l'améliorer. En 1996, nous avons fait une évaluation à mi-parcours des progrès du gouvernement. Dans la présente vérification, nous avons passé en revue les 13 mêmes gammes de services fournis par dix ministères et organismes gouvernementaux.

1.2 L'amélioration la plus marquée depuis 1996 est la plus grande accessibilité des services téléphoniques. Lorsqu'on répond à leurs appels, les Canadiens obtiennent maintenant plus rapidement une réponse à leurs demandes de renseignements. Cependant, malgré cette amélioration, nous nous inquiétons de la proportion élevée d'appels qui restent sans réponse lorsque les lignes sont occupées ou que les personnes qui attendent pour parler à un agent abandonnent l'appel. À l'Agence des douanes et du revenu du Canada (Impôt), le pourcentage d'appels restés sans réponse demeure élevé à 54 p. 100, bien qu'il constitue une amélioration par rapport à 1996 où il était de 73 p. 100.

1.3 Pour la plupart des services fournis autrement que par téléphone, comme le service au comptoir, l'information sur le rendement était insuffisante et nous ne pouvions pas établir si le service s'était amélioré. Le Bureau des passeports a mesuré certains de ses principaux résultats et a grandement amélioré son rendement. De nombreux ministères et organismes ont pris des initiatives depuis 1996 pour améliorer le service, mais ils n'ont pas suffisamment mesuré les résultats.

1.4 Les ministères et organismes doivent davantage consulter leurs clients pour définir les aspects du service qui sont les plus importants pour eux, de même que la qualité du service attendue. Cette information aiderait les fournisseurs de service à établir des objectifs et des indicateurs appropriés pour mesurer le rendement.

1.5 Depuis 1996, la communication avec les clients s'est améliorée aux points de service. Les Canadiens qui se rendent à ces bureaux sont mieux informés sur le niveau de service auquel ils sont en droit de s'attendre. Toutefois, on doit mieux les informer au sujet du coût des services, de l'atteinte des objectifs et de la manière de déposer et de régler une plainte.

Contexte et autres observations

1.6 La demande de services au gouvernement fédéral par les Canadiens — qu'il s'agisse par exemple de renseignements sur la citoyenneté et l'immigration, la Sécurité de la vieillesse et les passeports ou d'information météorologique ou statistique — s'est accrue considérablement depuis 1996. Les volumes de service sont plus élevés dans dix des 13 gammes de services que nous avons vérifiées. En même temps, l'environnement de la prestation des services se transforme continuellement grâce aux progrès rapides des technologies de l'information et à l'utilisation croissante des nouveaux modes de prestation des services.

1.7 Les services téléphoniques sont de plus en plus utilisés alors que l'on constate une baisse de l'utilisation des services au comptoir. Dans les services téléphoniques gouvernementaux que nous avons vérifiés, le volume de demandes de renseignements téléphoniques était monté en flèche, passant de 36 millions en 1996 à 56 millions en 1999, soit une hausse de 54 p. 100. Le nombre de demandes écrites de renseignements (courrier, télécopieur et courriel), bien qu'il reste important pour certaines gammes de services, affiche, en général, un recul marqué.

1.8 Les gestionnaires des services ont donné suite à nos recommandations de 1996 et cherché des moyens pour obtenir une amélioration continue, mais aucune des recommandations n'a été pleinement mise en oeuvre. Toutefois, nous avons constaté que les gestionnaires et le personnel de la fonction publique mettent beaucoup plus l'accent sur le service et l'innovation.

1.9 C'est avec découragement que nous avons constaté la lenteur des progrès accomplis par le projet d'amélioration des inscriptions du gouvernement (les « pages bleues »). Le groupe de travail sur le service au public de Fonction publique 2000 a établi, en 1990, qu'un remodelage de ces pages était nécessaire.

1.10 Au cours des trois dernières années, les ministères et organismes ont fourni au Parlement plus d'information sur la qualité du service, et l'information communiquée sera probablement plus utile. L'information sur les tendances du rendement et sur les coûts des services doit cependant être améliorée.

1.11 Depuis 1998, le Secrétariat du Conseil du Trésor a donné aux ministères et aux organismes une orientation et un appui plus soutenus pour améliorer la prestation des services. Toutefois, il n'a pas surveillé systématiquement les progrès dans l'ensemble du gouvernement, et l'information qu'il a communiquée au Parlement n'a pas permis de bien comprendre les progrès accomplis en vue d'améliorer la qualité du service fourni aux Canadiens.

La réponse que fait le Secrétariat du Conseil du Trésor au nom du gouvernement est présentée à la fin du chapitre. Le Secrétariat précise que la nouvelle présentation des pages bleues sera intégrée dans les annuaires téléphoniques selon les calendriers de publication établis. Il marque son accord avec nos recommandations portant sur les systèmes de mesure, la satisfaction du client et la communication de l'information. Il indique qu'il collabore avec les ministères en vue d'élaborer une stratégie pour promouvoir l'amélioration continue de la prestation des services dans l'ensemble de l'administration fédérale.

Introduction

La qualité du service est importante pour tous les Canadiens

1.12 Tous les Canadiens font appel aux services du gouvernement fédéral à un moment ou un autre. Il peut s'agir de services qu'ils utilisent chaque jour, comme l'information météorologique, ou de services occasionnellement nécessaires. Ils peuvent ainsi avoir besoin d'un passeport pour se rendre dans un autre pays. Une fois à l'étranger, ils pourraient avoir recours aux services consulaires. Lorsqu'ils reviennent, ils doivent se présenter aux douanes et payer des taxes et des droits sur les marchandises qu'ils rapportent au Canada, le cas échéant (voir le chapitre 5, « Agence des douanes et du revenu du Canada — Les voyageurs arrivant au Canada : la gestion des risques aux points d'entrée »).

1.13 À certaines périodes de leur vie, des Canadiens peuvent avoir besoin de services liés aux prestations soit du Régime de pensions du Canada, soit de l'assurance-emploi (voir le chapitre 2, « Développement des ressources humaines Canada — La qualité du service au niveau local »). De même, les Canadiens qui désirent se lancer en affaires peuvent s'adresser au gouvernement fédéral pour obtenir de l'information sur l'économie et sur le marché.

1.14 Compte tenu de l'omniprésence des services gouvernementaux et de leur importance pour les Canadiens, leur qualité est un sujet de préoccupation générale. En tant que clients de services particuliers, les Canadiens sont en droit de s'attendre à des services de grande qualité. En même temps, le gouvernement a l'obligation de les fournir à un coût abordable. Pour atteindre un équilibre satisfaisant entre le coût et la qualité, il doit mettre en balance les intérêts des clients et ceux, plus larges, de tous les citoyens et de tous les contribuables.

Le gouvernement manifeste son engagement à l'égard de la qualité du service depuis 1990

1.15 Dans son livre blanc publié en 1990, *Fonction publique 2000, Le renouvellement de la fonction publique du Canada*, le gouvernement s'est explicitement engagé à fournir des services de grande qualité aux Canadiens. Le président du Conseil du Trésor s'est vu confier la responsabilité globale de cet engagement. En 1992, le gouvernement a commencé à exiger des ministères et des organismes qu'ils mettent en place certains éléments clés pour améliorer la qualité du service. Ces éléments comprenaient des objectifs de prestation, des mesures du rendement à l'égard de ces objectifs, de l'information sur les coûts et des mécanismes de plainte et de recours. Les ministères et organismes devaient communiquer ces éléments aux clients aux points de service, de même que la description des services et les engagements relatifs à la qualité du service à laquelle les clients pourraient s'attendre.

Tous les Canadiens font appel aux services du gouvernement fédéral à un moment ou un autre.

1.16 En juin 1995, le gouvernement a lancé l'Initiative des services de qualité. Il a défini les actions particulières qui seraient prises graduellement dans l'ensemble du gouvernement sur une période de trois ans. Les éléments clés établis en 1992 constituaient une partie intégrante de l'Initiative, mais la nouvelle stratégie soulignait l'importance de la satisfaction des clients, de la participation des employés, de l'innovation et de la reconnaissance du succès.

1.17 Les initiatives prises par le gouvernement pour améliorer la qualité du service ont évolué depuis notre dernier rapport sur les progrès accomplis, en 1996. Il reste que le gouvernement s'est publiquement engagé à améliorer la qualité du service. Il a réaffirmé son engagement à quelques reprises et de diverses façons (voir la pièce 1.1).

Les Canadiens sont en droit de s'attendre à des services de grande qualité. En même temps, le gouvernement a l'obligation de les fournir à un coût abordable.

1.18 En avril 1998, le gouvernement a répondu au cinquième rapport du Comité permanent des comptes publics qui traitait de notre vérification de la qualité du service de 1996. La réponse du gouvernement soulignait clairement son engagement à l'égard de la qualité du service et élaborait un cadre d'organisation des services prenant en compte le point de vue des citoyens.

1.19 D'autres administrations, au Canada comme à l'étranger, prennent également des mesures en faveur de services gouvernementaux plus axés sur le client et sur l'amélioration de la qualité. Ainsi, la province de l'Ontario met actuellement en oeuvre une stratégie de « gouvernement centré sur le client ». Celle-ci vise à fournir un service de grande qualité du point de vue du client, et à accroître la satisfaction du public. La province du Nouveau-Brunswick a créé une société, Services Nouveau-Brunswick, dont la mission est d'améliorer la prestation de services gouvernementaux

Pièce 1.1

Engagements du gouvernement à l'égard de la qualité du service depuis 1996

Date	Engagement
Février 1997	***Greffier du Conseil privé, Quatrième rapport annuel au Premier ministre sur la fonction publique du Canada*** [...] la prestation de services de qualité est une responsabilité fondamentale [du] secteur public [...]. Nous devons sans cesse chercher à *supprimer les obstacles* à l'amélioration de la prestation des services *que nous avons érigés*. Nous devons adopter une *approche intégrée* de la prestation des services qui fait passer l'intérêt public avant celui des ministères.
Septembre 1997	***Discours du Trône ouvrant la première session de la trente-sixième législature du Canada*** Le gouvernement poursuivra le renouvellement de la fonction publique du Canada afin que ses membres aient les compétences et le dévouement pour continuer à bien servir les Canadiens.
Mars 1998	***Greffier du Conseil privé, Cinquième rapport annuel au Premier ministre sur la fonction publique du Canada*** [...] la fonction publique du Canada continuera [...] de mieux répondre aux besoins des Canadiens et de rendre plus accessibles les services gouvernementaux.
Avril 1998	***Réponse au Cinquième rapport du Comité permanent des comptes publics sur la qualité du service*** Le gouvernement s'est engagé à consolider la qualité de la prestation de services et à améliorer le recours aux normes de service dans le cas de tous les programmes gouvernementaux. [...] le gouvernement a établi au Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada un nouveau secteur ayant pour mission d'élaborer de nouvelles approches pangouvernementales en vue d'améliorer les services fournis aux Canadiens et aux Canadiennes. [...] la mesure des résultats et la présentation de rapports en la matière sont des éléments indispensables pour bien comprendre la situation actuelle et pour suivre de près les progrès accomplis dans le domaine de l'amélioration des services. [...] il est important de vérifier les progrès accomplis de façon régulière. De plus, selon l'amélioration des services voulue par le Conseil du Trésor, [...] le nouveau secteur des services étudiera les moyens appropriés de surveiller le rendement des ministères et de rendre compte des progrès. Le gouvernement s'est engagé à fournir des services axés sur les citoyens. [...] [La prestation de services axés sur les citoyens] est un concept plus vaste qui comprend à la fois des normes de service, le leadership, la planification, la gestion, la mesure des résultats et la production de rapports à ce sujet [de même que la mise en oeuvre] de nouvelles approches intégrées de prestation de services comme les services à guichet unique et les partenariats.

destinés au public. La prestation électronique de services au moyen d'un réseau de centres de services commerciaux constitue l'une des améliorations apportées.

1.20 L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a récemment déclaré que la prestation de services mieux adaptés aux citoyens était un objectif clé de la réforme de la gestion publique dans tous les pays membres. Le gouvernement des États-Unis met en oeuvre le National Partnership for Reinventing Government (le partenariat national pour réinventer le gouvernement). L'un des points centraux de cette réforme touchant la prestation des services consiste à donner la première place aux clients. L'initiative du Service First (service d'abord) du Royaume-Uni, fondée sur sa charte du citoyen, a instauré de nouveaux principes de prestation de services au public. Elle privilégie la souplesse, la qualité, l'efficacité et la collaboration avec les autres fournisseurs de services.

Il est temps de repenser la qualité du service

1.21 En 1990, l'initiative Fonction publique 2000 prévoyait que les fonctionnaires travailleraient, au plus tard en l'an 2000, dans un environnement beaucoup plus souple et axé sur le service. Lors de notre vérification de 1996, nous avons évalué les progrès accomplis par le gouvernement à mi-parcours de l'établissement d'un tel environnement. Nous avons, dans notre rapport, fait plusieurs recommandations pour améliorer le service, dont bon nombre ont été reprises par le Comité permanent des comptes publics dans son cinquième rapport (voir les annexes A et B).

1.22 Après dix ans d'engagements gouvernementaux à l'égard de la qualité du service et une série d'initiatives ayant pour objet de l'améliorer, nous croyons que le moment est bien choisi pour examiner les résultats.

Objet de la vérification

1.23 Nous avons vérifié les mêmes 13 gammes de services qu'en 1996, y compris les mêmes six services téléphoniques (voir la pièce 1.2). Ces 13 gammes de services représentent des services très visibles et fréquemment utilisés par le public. Nous voulions savoir si leur qualité s'était améliorée depuis 1996 et dans quelle mesure. Nous voulions également savoir si les ministères et organismes qui fournissent les services avaient mesuré leurs résultats et s'ils les avaient communiqués au Parlement. En outre, nous avons examiné les mesures prises par le Secrétariat du Conseil du Trésor pour les aider à améliorer la qualité du service. Notre vérification portait sur la prestation des services entre le 31 mars 1996 et le 31 octobre 1999.

1.24 Comme cette vérification était centrée sur les résultats, nous avons demandé aux ministères et organismes de nous fournir l'information sur leur rendement. Nous n'avons pas vérifié l'exactitude de cette information. Nous l'avons évaluée à l'aide des critères élaborés pour notre vérification.

1.25 Le présent chapitre contient une évaluation générale des progrès qui ont été accomplis en vue d'améliorer la qualité du service à l'échelle du gouvernement. Il n'a pas pour but de rendre compte pleinement de la qualité dans chaque gamme de services que nous avons vérifiée. Nous avons utilisé des exemples précis pour illustrer des points généraux lorsque cela était approprié.

1.26 D'autres détails sur nos objectifs, notre stratégie et nos critères sont présentés à la fin du présent chapitre dans **À propos de la vérification**.

Après dix ans d'engagements gouvernementaux à l'égard de la qualité du service et une série d'initiatives ayant pour objet de l'améliorer, nous croyons que le moment est bien choisi pour examiner les résultats.

Les restrictions financières et la réduction de l'effectif de la fonction publique au cours des années 90 ont forcé le gouvernement à trouver des moyens plus intelligents et plus rentables d'exercer ses activités, notamment en ce qui touche la prestation de services aux Canadiens.

Observations et recommandations

L'environnement de la prestation des services au gouvernement fédéral

1.27 Les restrictions financières et la réduction de l'effectif de la fonction publique au cours des années 90 ont forcé le gouvernement à trouver des moyens plus intelligents et plus rentables d'exercer ses activités, notamment en ce qui touche la prestation des services aux Canadiens. Dans la démarche entreprise par le gouvernement pour remplir ses engagements à l'égard de la qualité du service, certains facteurs ont à la fois ouvert des possibilités et lancé des défis.

1.28 Progrès dans le domaine des technologies de l'information. Les technologies de l'information ont connu une croissance exponentielle. Internet est

Pièce 1.2

Gammes de services et services téléphoniques que nous avons examinés

Ministère	Gammes de services	Services téléphoniques	Autres services
Agence des douanes et du revenu du Canada (Douanes)	Inspection douanière aux aéroports ou aux postes frontaliers		✓
Agence des douanes et du revenu du Canada (Impôt)	Information sur l'impôt donnée au comptoir ou par téléphone	✓	✓
Citoyenneté et Immigration Canada	Information sur la citoyenneté et l'immigration	✓	
Environnement Canada	Information météorologique par téléphone ou par d'autres moyens		✓
Affaires étrangères et Commerce international Canada	Délivrance de passeports canadiens		✓
Affaires étrangères et Commerce international Canada	Services consulaires à une mission du Canada à l'étranger		✓
Développement des ressources humaines Canada (Assurance-emploi)	Versement de prestations d'assurance-emploi	✓	✓
Développement des ressources humaines Canada (Sécurité du revenu)	Versement de prestations de la Sécurité de la vieillesse ou du Régime de pensions du Canada	✓	✓
Industrie Canada	Information donnée dans les Centres de services aux entreprises	✓	✓
Agence Parcs Canada (auparavant Patrimoine canadien)	Services aux visiteurs des parcs nationaux du Canada		✓
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada — Référence Canada	Numéro 1-800 (dans les « pages bleues ») indiquant comment communiquer avec des services particuliers du gouvernement	✓	
Gendarmerie royale du Canada	Services de police dans les villes et villages desservis par la GRC		✓
Statistique Canada	Information statistique aux centres locaux de consultation de Statistique Canada		✓

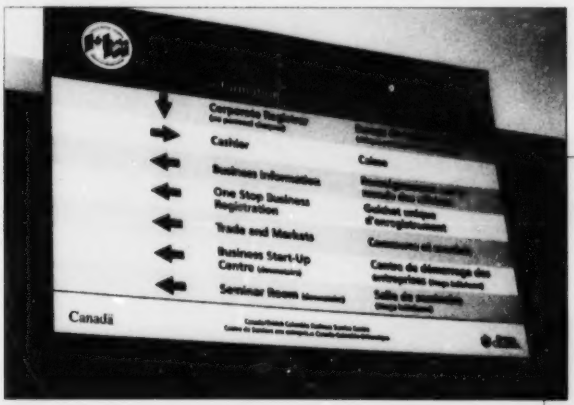
devenu une source d'information essentielle, et les Canadiens peuvent maintenant visiter les sites Web de tous les ministères et organismes. Qu'il suffise de mentionner la progression spectaculaire dans l'utilisation d'Internet pour obtenir de l'information précise sur les parcs nationaux, par exemple sur les lieux et canaux historiques nationaux et sur les aires marines nationales de conservation — qui est passée d'un volume négligeable en 1995–1996 à environ 25 millions de demandes d'accès en 1998–1999.

1.29 Lorsqu'on a récemment demandé aux Canadiens sous quelle forme ils désiraient obtenir les services gouvernementaux, beaucoup ont dit préférer la prestation électronique des services. Le quart des répondants acceptaient de recevoir des services par le truchement des kiosques et près de 20 p. 100 préféraient les services offerts dans Internet. Dans le discours du Trône de 1999, le gouvernement a déclaré qu'il deviendrait « un utilisateur modèle des technologies de l'information et d'Internet ». Son initiative « Un Canada branché » a pour objet de fournir toute l'information et tous les services en direct aux Canadiens d'ici 2004.

Internet est devenu une source d'information essentielle.

1.30 L'utilisation des centres d'appels s'est répandue. Le téléphone est devenu un mode préféré de nombreux clients et du public pour accéder aux services. Plusieurs ministères et organismes utilisent les centres d'appels parce qu'il s'agit d'un moyen plus efficient pour assurer la prestation de services. Mentionnons à cet égard l'Agence des douanes et du revenu du Canada, Citoyenneté et Immigration Canada et Développement des ressources humaines Canada. Le secteur privé fait aussi une plus grande utilisation des centres d'appels. Le nombre d'agents du centre d'appels d'Amex Canada Inc., par exemple, est passé de 200 à près de 800 au cours des trois dernières années. Ce centre fournit des services téléphoniques à ses clients au Canada et aux États-Unis et, par l'intermédiaire de sa division de l'impartition, aux clients d'autres entreprises.

Le téléphone est devenu un mode préféré de nombreux clients et du public pour accéder aux services.



Le Centre de services aux entreprises Canada–Colombie-Britannique est un exemple de partenariat fédéral-provincial visant à offrir des services aux entreprises (voir le paragraphe 1.31).

Une entrée accueillante offre au public un bon accès au service. Le centre en question est situé dans un secteur à fort achalandage.

M121

IMPORTANT NOTE CONCERNING THE FOLLOWING PAGES

THE PAGES WHICH FOLLOW HAVE BEEN FILMED TWICE IN ORDER TO OBTAIN THE BEST REPRODUCTIVE QUALITY

USERS SHOULD CONSULT ALL THE PAGES REPRODUCED ON THE FICHE IN ORDER TO OBTAIN A COMPLETE READING OF THE TEXT.

REMARQUE IMPORTANTE CONCERNANT LES PAGES QUI SUIVENT

LES PAGES SUIVANTES ONT ÉTÉ REPRODUITES EN DOUBLE AFIN D'AMÉLIORER LA QUALITÉ DE REPRODUCTION

LES UTILISATEURS DOIVENT CONSULTER TOUTES LES PAGES REPRODUITES SUR LA FICHE AFIN D'OBTENIR LA LECTURE DU TEXTE INTÉGRAL

micromedia
a division of IHS Canada

20 Victoria Street
Toronto, Ontario M5C 2N8
Tel.: (416) 362-5211
Toll Free: 1-800-387-2689
Fax: (416) 362-6161
Email: info@micromedia.on.ca

Dans la plupart des gammes de services examinées, les volumes de service sont en hausse depuis 1996.

1.31 Diversification et intégration des modes de prestation des services. Le gouvernement fédéral a mis en place divers nouveaux modes de prestation de services. Mentionnons notamment des agences de services comme l'Agence canadienne d'inspection des aliments (créée en avril 1997), l'Agence Parcs Canada (créée en décembre 1998, auparavant rattachée au ministère du Patrimoine canadien) et l'Agence des douanes et du revenu du Canada (créée en novembre 1999, auparavant Revenu Canada). Il a aussi mis en oeuvre des mécanismes de collaboration et des partenariats entre les ministères ainsi qu'avec d'autres gouvernements, le secteur privé et des organisations sans but lucratif. Le gouvernement fédéral utilise ces mécanismes et ces partenariats de plus en plus pour fournir des services plus rentables. Citons en exemple le réseau de Centres de services aux entreprises du Canada, d'Industrie Canada, qui comporte l'établissement de coentreprises avec les autres ministères fédéraux, les ministères provinciaux, les gouvernements municipaux et les organisations du secteur privé.

1.32 La demande de « guichets uniques » de prestation de services a exigé des ministères et des organismes qu'ils trouvent des moyens de gérer leurs services conjointement et, parfois, qu'ils collaborent avec d'autres ordres de gouvernement. Ainsi, en collaboration avec le Ministère des services sociaux et communautaires de l'Ontario et la municipalité régionale de Hamilton-Wentworth, Développement des ressources humaines Canada a mis sur pied un guichet unique où le public peut obtenir des services liés au soutien du revenu, à la préparation à l'emploi et à la recherche d'emploi. Au moment de notre vérification, des projets pilotes étaient mis en oeuvre par Service Canada, une initiative à l'échelle de l'administration fédérale qui fournit, au moyen d'un guichet unique, une gamme de services à tous les Canadiens (voir la pièce 1.3).

Progrès accomplis en vue d'améliorer la qualité du service

La plupart des volumes de service sont en hausse depuis 1996

1.33 Depuis notre dernière vérification, l'un des changements les plus marquants dans les gammes de services est le volume élevé des services fournis. Les volumes ont augmenté dans dix des 13 gammes de services que nous avons examinées (voir la pièce 1.4). Les services téléphoniques sont de plus en plus utilisés

Pièce 1.3

Service Canada

Service Canada est une initiative entreprise à l'échelle gouvernementale en 1998 par le Secrétariat du Conseil du Trésor. Cette initiative a pour objet de permettre aux Canadiens d'obtenir une gamme de services gouvernementaux par un accès centralisé, que ce soit en personne, par téléphone ou par Internet. Elle comprend trois types de services : renseignements généraux sur les programmes et services du gouvernement fédéral et d'autres ordres de gouvernement; possibilité d'opérations multiples aux centres d'accès; aiguillage vers des sources d'information plus détaillée.

Pour l'exercice 1999–2000, les priorités de Service Canada sont les suivantes :

- mettre sur pied un réseau de prestations de services en personne, appuyé par une infrastructure électronique et téléphonique;
- jeter les bases de l'introduction des opérations électroniques au moyen d'Internet;
- améliorer la base de données du gouvernement pour les demandes de renseignements téléphoniques.

Au moment de la vérification, Service Canada avait terminé la phase de planification et le gouvernement avait accordé un financement pour la phase de mise en oeuvre de deux ans afin d'inclure les projets pilotes.

Dans la plupart des gammes de services examinées, les volumes de service sont en hausse depuis 1996.

1.31 Diversification et intégration des modes de prestation des services. Le gouvernement fédéral a mis en place divers nouveaux modes de prestation de services. Mentionnons notamment des agences de services comme l'Agence canadienne d'inspection des aliments (créée en avril 1997), l'Agence Parcs Canada (créée en décembre 1998, auparavant rattachée au ministère du Patrimoine canadien) et l'Agence des douanes et du revenu du Canada (créée en novembre 1999, auparavant Revenu Canada). Il a aussi mis en oeuvre des mécanismes de collaboration et des partenariats entre les ministères ainsi qu'avec d'autres gouvernements, le secteur privé et des organisations sans but lucratif. Le gouvernement fédéral utilise ces mécanismes et ces partenariats de plus en plus pour fournir des services plus rentables. Citons en exemple le réseau de Centres de services aux entreprises du Canada, d'Industrie Canada, qui comporte l'établissement de coentreprises avec les autres ministères fédéraux, les ministères provinciaux, les gouvernements municipaux et les organisations du secteur privé.

1.32 La demande de « guichets uniques » de prestation de services a exigé des ministères et des organismes qu'ils trouvent des moyens de gérer leurs services conjointement et, parfois, qu'ils collaborent avec d'autres ordres de gouvernement. Ainsi, en collaboration avec le Ministère des services sociaux et communautaires de l'Ontario et la municipalité régionale de Hamilton-Wentworth, Développement des ressources humaines Canada a mis sur pied un guichet unique où le public peut obtenir des services liés au soutien du revenu, à la préparation à l'emploi et à la recherche d'emploi. Au moment de notre vérification, des projets pilotes étaient mis en oeuvre par Service Canada, une initiative à l'échelle de l'administration fédérale qui fournit, au moyen d'un guichet unique, une gamme de services à tous les Canadiens (voir la pièce 1.3).

Progrès accomplis en vue d'améliorer la qualité du service

La plupart des volumes de service sont en hausse depuis 1996

1.33 Depuis notre dernière vérification, l'un des changements les plus marquants dans les gammes de services est le volume élevé des services fournis. Les volumes ont augmenté dans dix des 13 gammes de services que nous avons examinées (voir la pièce 1.4). Les services téléphoniques sont de plus en plus utilisés

Pièce 1.3

Service Canada

Service Canada est une initiative entreprise à l'échelle gouvernementale en 1998 par le Secrétariat du Conseil du Trésor. Cette initiative a pour objet de permettre aux Canadiens d'obtenir une gamme de services gouvernementaux par un accès centralisé, que ce soit en personne, par téléphone ou par Internet. Elle comprend trois types de services : renseignements généraux sur les programmes et services du gouvernement fédéral et d'autres ordres de gouvernement; possibilité d'opérations multiples aux centres d'accès; aiguillage vers des sources d'information plus détaillée.

Pour l'exercice 1999–2000, les priorités de Service Canada sont les suivantes :

- mettre sur pied un réseau de prestations de services en personne, appuyé par une infrastructure électronique et téléphonique;
- jeter les bases de l'introduction des opérations électroniques au moyen d'Internet;
- améliorer la base de données du gouvernement pour les demandes de renseignements téléphoniques.

Au moment de la vérification, Service Canada avait terminé la phase de planification et le gouvernement avait accordé un financement pour la phase de mise en oeuvre de deux ans afin d'inclure les projets pilotes.

Pièce 1.4

Volumes de service — 1995–1996 et 1998–1999

Ministère	Service	Volume		Augmentation (Diminution) en pourcentage
		1995–1996	1998–1999	
Agence des douanes et du revenu du Canada (Douanes)	Dédouanement des voyageurs : dans les aéroports aux postes frontaliers	 13,4 millions 87,9 millions	 18,1 millions 82,8 millions	 35 (6)
Agence des douanes et du revenu du Canada (Impôt)	Renseignements généraux et commerciaux : téléphone comptoir	 11,1 millions 2,6 millions	 15,9 millions 2,8 millions	 43 8
Citoyenneté et Immigration Canada	Réponses aux demandes de renseignements téléphoniques	1,1 million [1]	3 millions [2]	173
Environnement Canada — Météo	Réponses aux demandes de renseignements (la plupart automatisées)	50 millions	37 millions	(26) [3]
Affaires étrangères et Commerce international Canada — Passeports	Délivrance de passeports	1,4 million	1,6 million	14
Affaires étrangères et Commerce international Canada — Services consulaires	Aide aux Canadiens	de 1,5 à 2 millions	2,3 millions	15–53
Développement des ressources humaines Canada — Assurance-emploi	Réponses aux demandes de renseignements téléphoniques	19,2 millions	31,2 millions	63
Développement des ressources humaines Canada — Sécurité du revenu	Réponses aux demandes de renseignements téléphoniques	3,7 millions	4,5 millions	22
Industrie Canada — Centres de services aux entreprises du Canada	Réponses aux demandes de renseignements (téléphone et en personne)	687 000	790 000	15
Agence Parcs Canada	Visiteurs dans les parcs	15,3 millions	15 millions	(2)
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada — Référence Canada	Réponses aux demandes de renseignements téléphoniques	748 000	848 000	13
Gendarmerie royale du Canada	Demandes d'assistance policière	2,4 millions	2,6 millions	9 [4]
Statistique Canada — Centres de consultation	Contacts avec les clients	488 000	373 000	(24) [5]

Tous les chiffres sont arrondis.

[1] Pour 1994–1995.
[2] Comprend les demandes de renseignements pour l'immigration et la citoyenneté, étant donné que les centres d'appels ont été fusionnés en 1997.
[3] Diminution des demandes de renseignements téléphoniques en raison de la fermeture des bureaux météorologiques et de l'utilisation accrue d'Internet.
[4] Les données sont fondées sur les cas enregistrés par le Système de rapports statistiques sur les opérations de la GRC; ne comprend pas un nombre important d'appels d'aide non enregistrés.
[5] Diminution des demandes de renseignements téléphoniques attribuable en partie à la hausse des demandes de renseignements par Internet.

Source : Dossiers des ministères (non vérifiés)

alors que l'on constate une baisse de l'utilisation des services au comptoir. Le nombre de demandes de renseignements soumises par écrit (courrier, télécopieur et courriel) est toujours important pour certaines gammes de services mais, en général, il affiche un recul important.

Dans les services téléphoniques gouvernementaux que nous avons vérifiés, le volume des demandes de renseignements a fait un bond de 54 p. 100 en trois ans.

1.34 En 1996, nous avons constaté que le dépôt direct des paiements pouvait être un moyen rentable de réduire les appels téléphoniques inutiles. Depuis, comme nous l'avons noté dans la présente vérification, le dépôt direct des principaux paiements s'est accru de manière substantielle. Au 31 mars 1999, le gouvernement utilisait le dépôt direct pour 81 p. 100 des paiements de prestations de la Sécurité de la vieillesse et pour 77 p. 100 des paiements de prestations du Régime de pensions du Canada, soit, dans chaque cas, une progression de 17 p. 100 par rapport à 1996. Le dépôt direct des prestations fiscales pour enfants se situe à 81 p. 100, soit une hausse de 24 p. 100 par rapport à 1996.

1.35 Néanmoins, le volume de demandes de renseignements téléphoniques augmente toujours dans l'ensemble. Dans les services téléphoniques gouvernementaux que nous avons vérifiés, le volume a fait un bond de 54 p. 100 en trois ans, passant de 36 millions en 1996 à 56 millions en 1999 (voir la pièce 1.5). Il s'ensuit que certains ministères et organismes ont dû élargir la gamme de leurs services téléphoniques. L'Impôt a dû restructurer certains de ses services téléphoniques : il a maintenant un centre d'appels à Toronto qui offre uniquement des services téléphoniques; les services au comptoir sont offerts à d'autres endroits. Citoyenneté et Immigration Canada fournit, au Canada, la plupart des renseignements sur ses services par téléphone. Il a regroupé 23 petits télécentres en trois grands centres d'appels situés à Vancouver, à Toronto et à Montréal.

Dans la mesure du possible, nous avons fait le suivi des tendances du rendement du service depuis 1996. Certaines gammes de services ont montré des améliorations pour des aspects de la qualité du service.

1.36 Les ministères ont de plus en plus recours à des modes de prestation de services qui n'exigent pas de contact direct avec le client. Ainsi les nouvelles technologies du téléphone permettent maintenant de traiter un plus grand nombre de simples demandes de renseignements à l'aide de systèmes automatisés de réponse vocale. En 1998–1999, près de 60 p. 100 des demandes de renseignements adressées aux services téléphoniques que nous avons examinés ont été traitées par des systèmes automatisés de réponse vocale. La prestation de services se fait aussi par Internet. Les communications pour obtenir de l'information météorologique sur le site Web d'Environnement Canada ont affiché une hausse prodigieuse, passant de moins de deux millions en 1996 à bien plus de 50 millions en 1999.

Certaines gammes de services ont montré des améliorations de la qualité du service

1.37 Nous avons demandé aux ministères et aux organismes de nous fournir les résultats du rendement des 13 gammes de services pour la période du 1er avril 1996 au 31 mars 1999. Dans la mesure du possible, nous avons fait le suivi des tendances du rendement du service depuis 1996. Dans certains cas, nous avons pu évaluer le rendement en ce qui concerne l'atteinte des objectifs de la prestation de services (la rapidité et l'accessibilité par exemple) établis par les ministères et organismes.

1.38 Les données sur le rendement de quatre des six services téléphoniques et d'un autre service ont montré des améliorations pour au moins quelques aspects de la qualité du service. Ces quatre services téléphoniques étaient situés à :

- l'Agence des douanes et du revenu du Canada (Impôt);
- Citoyenneté et Immigration Canada;

- Développement des ressources humaines Canada (DRHC — Assurance-emploi);

- Développement des ressources humaines Canada (DRHC — Sécurité du revenu).

L'autre service était celui du Bureau des passeports du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international.

1.39 Il est important de noter que ces cas indiquent les progrès mesurés pour quelques aspects seulement de la qualité du service. Les ministères et organismes ne fixent pas toujours des objectifs pour les aspects de la qualité du service et de la satisfaction des clients qui peuvent être pertinents ou ne mesurent pas tous ces aspects.

1.40 Services téléphoniques : des progrès mais quelques inquiétudes. En 1996, nous avons remarqué que l'accès aux services dans les grands centres téléphoniques posait de graves problèmes.

Pièce 1.5

Services téléphoniques que nous avons examinés

Ministères et services	Nombre de centres d'appels	Volume d'appels répondus [1]		
		Par des systèmes automatisés	Par des agents	TOTAL
Agence des douanes et du revenu du Canada (Impôt)				
(1995–1996)	47	2 100 000	9 000 000	11 100 000
(1998–1999)	49	5 100 000	10 800 000	15 900 000
Citoyenneté et Immigration Canada — Télécentres				
(1994–1995) [2]	23	664 000	450 000	1 114 000
(1998–1999)	3	1 500 000	1 500 000	3 000 000
Développement des ressources humaines Canada — Infocentres téléphoniques de l'Assurance-emploi				
(1995–1996)	24	13 100 000	6 100 000	19 200 000
(1998–1999)	11	24 100 000	7 100 000	31 200 000
Développement des ressources humaines Canada — Centres d'appel des Programmes de la sécurité du revenu				
(1995–1996)	8	non disponible	3 700 000	3 700 000
(1998–1999)	10	non disponible	4 500 000	4 500 000
Industrie Canada — Centre d'appels pour les entreprises Canada–Ontario				
(1995–1996)	1	114 000	83 000	197 000
(1998–1999)	1	83 000	94 000	177 000
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada — Télécentre de Référence Canada, Région de la capitale nationale				
(1995–1996)	1	sans objet [3]	748 000	748 000
(1998–1999)	1	sans objet [3]	848 000	848 000

[1] Tous les chiffres sont arrondis.
[2] Les données de 1995–1996 ne sont pas disponibles.
[3] N'a pas de système automatisé de réponse vocale.

Source : Dossiers des ministères (non vérifiés)

- Développement des ressources humaines Canada (DRHC — Assurance-emploi);

- Développement des ressources humaines Canada (DRHC — Sécurité du revenu).

L'autre service était celui du Bureau des passeports du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international.

1.39 Il est important de noter que ces cas indiquent les progrès mesurés pour quelques aspects seulement de la qualité du service. Les ministères et organismes ne fixent pas toujours des objectifs pour les aspects de la qualité du service et de la satisfaction des clients qui peuvent être pertinents ou ne mesurent pas tous ces aspects.

1.40 Services téléphoniques : des progrès mais quelques inquiétudes. En 1996, nous avons remarqué que l'accès aux services dans les grands centres téléphoniques posait de graves problèmes.

Pièce 1.5

Services téléphoniques que nous avons examinés

Ministères et services	Nombre de centres d'appels	Volume d'appels répondus [1]		
		Par des systèmes automatisés	Par des agents	TOTAL
Agence des douanes et du revenu du Canada (Impôt)				
(1995–1996)	47	2 100 000	9 000 000	11 100 000
(1998–1999)	49	5 100 000	10 800 000	15 900 000
Citoyenneté et Immigration Canada — Télécentres				
(1994–1995) [2]	23	664 000	450 000	1 114 000
(1998–1999)	3	1 500 000	1 500 000	3 000 000
Développement des ressources humaines Canada — Infocentres téléphoniques de l'Assurance-emploi				
(1995–1996)	24	13 100 000	6 100 000	19 200 000
(1998–1999)	11	24 100 000	7 100 000	31 200 000
Développement des ressources humaines Canada — Centres d'appel des Programmes de la sécurité du revenu				
(1995–1996)	8	non disponible	3 700 000	3 700 000
(1998–1999)	10	non disponible	4 500 000	4 500 000
Industrie Canada — Centre d'appels pour les entreprises Canada–Ontario				
(1995–1996)	1	114 000	83 000	197 000
(1998–1999)	1	83 000	94 000	177 000
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada — Télécentre de Référence Canada, Région de la capitale nationale				
(1995–1996)	1	sans objet [3]	748 000	748 000
(1998–1999)	1	sans objet [3]	848 000	848 000

[1] Tous les chiffres sont arrondis.
[2] Les données de 1995–1996 ne sont pas disponibles.
[3] N'a pas de système automatisé de réponse vocale.

Source : Dossiers des ministères (non vérifiés)

C'est dans ce secteur que l'amélioration de la qualité du service est la plus marquée.

La proportion d'appels qui restent sans réponse constitue un indicateur important de la qualité des services téléphoniques. Cette proportion a baissé mais demeure élevée.

1.41 La première priorité de la personne qui appelle est l'accès au système téléphonique. Selon les répondants à l'enquête « Les citoyens d'abord » (pour le compte du Réseau du service axé sur les citoyens — voir le paragraphe 1.65), les lignes téléphoniques occupées représentent le problème le plus fréquent. Même les demandeurs qui n'entendent pas la tonalité occupée peuvent raccrocher par frustration lorsque le téléphone continue de sonner et qu'on ne répond pas. Certains peuvent même obtenir une réponse mais abandonner par la suite lorsque l'attente est trop longue (voir la pièce 1.6).

1.42 C'est pourquoi la proportion d'appels qui restent sans réponse constitue un indicateur important de la qualité des services téléphoniques (que la ligne soit occupée ou que le demandeur abandonne). Comme on peut le constater à la pièce 1.7, au cours des trois dernières années, cette proportion a baissé dans les quatre plus grands des six services téléphoniques que nous avons examinés.

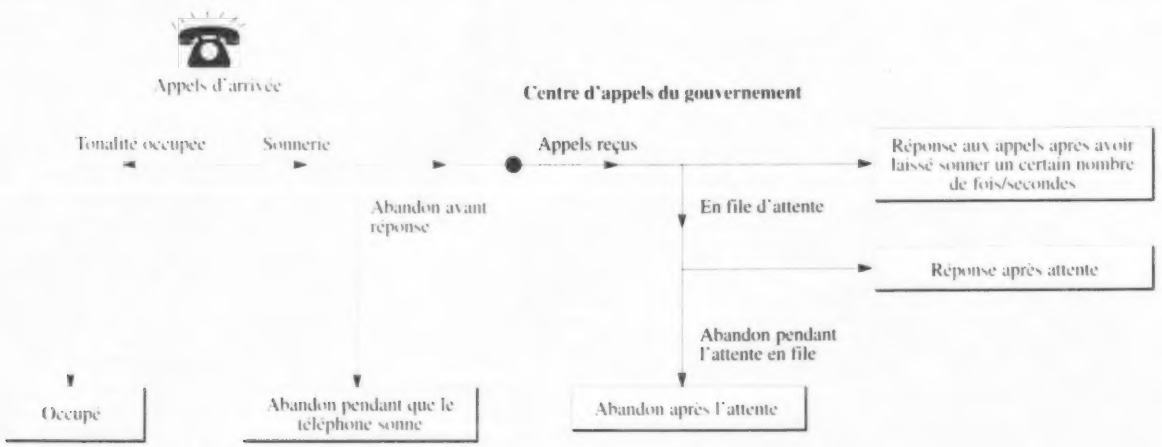
1.43 Néanmoins, la proportion des appels sans réponse demeure élevée — en 1998–1999, elle était de dix pour cent et plus dans les six services téléphoniques que nous avons examinés. Par comparaison, une bonne pratique dans le secteur privé donne une proportion qui se situe entre trois et cinq pour cent.

1.44 En 1998–1999, 28 p. 100 des appels adressés à Citoyenneté et Immigration Canada sont restés sans réponse. À l'Impôt, la proportion était de 54 p. 100 comparativement à 73 p. 100 trois ans plus tôt. Le fait que cinq appels sur dix restent sans réponse ne signifie pas que la moitié des demandeurs ne reçoivent pas le service. Cela signifie que nombre d'entre eux peuvent être obligés de faire plusieurs appels avant d'être servis.

1.45 Certains services téléphoniques ont fixé des objectifs pour mesurer la proportion d'appels auxquels on a répondu après avoir laissé sonner un certain nombre de fois ou de secondes. Le plus grand des services téléphoniques ayant de tels objectifs et des données pour plusieurs années (DRHC — Sécurité du revenu)

Pièce 1.6

Processus d'acheminement des appels



s'est beaucoup amélioré. Pour les appels qui obtiennent une réponse, son objectif consiste à répondre à 95 p. 100 des appels après avoir laissé sonner au plus trois fois. Ce service a obtenu un résultat de seulement 54 p. 100 en 1994–1995 mais de 98 p. 100 en 1998–1999, ce qui constitue une nette amélioration. DRHC — Assurance-emploi a dépassé le même objectif et obtenu un résultat de 99 p. 100 en 1998–1999.

1.46 Dans les deux autres services téléphoniques ayant des objectifs semblables (Référence Canada et le Centre d'appels pour les entreprises Canada-Ontario), le rendement a fléchi depuis 1995–1996. Pour les appels qui obtiennent une réponse, chaque service doit répondre à 85 p. 100 des appels après avoir laissé sonner au plus trois fois. En 1995–1996, le rendement de Référence Canada a atteint 93 p. 100, mais il a chuté

Pièce 1.7

Accessibilité des services téléphoniques

Ministères et services	Pourcentage d'appels restés sans réponse (lignes occupées et appels abandonnés)	Temps d'attente en file	
		Objectif	Réel
Agence des douanes et du revenu du Canada (Impôt)			
(1995–1996)	73	180 secondes	111 secondes
(1998–1999)	54	50–70 secondes	80 secondes
Citoyenneté et Immigration Canada — Télécentres			
1994–1995 [1]	65	aucun objectif	–
(1998–1999)	28	20 secondes	50 secondes
Développement des ressources humaines Canada — Infocentres téléphoniques de l'Assurance-emploi			
(1995–1996)	18	80 % dans un délai de 150 secondes	76 %
(1998–1999)	14	95 % dans un délai de 150 secondes	72 %
Développement des ressources humaines Canada — Centres d'appels des Programmes de la sécurité du revenu			
(1995–1996)	47	180 secondes	98 secondes
(1998–1999)	10	180 secondes	37 secondes
Industrie Canada — Centre d'appels pour les entreprises Canada-Ontario			
(1995–1996)	6	18 secondes	7 secondes
(1998–1999)	12	18 secondes	15 secondes
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada — Télécentre de Référence Canada, Région de la capitale nationale			
(1995–1996)	8	sans objet [2]	sans objet [2]
(1998–1999)	13		

[1] Les données de 1995–1996 ne sont pas disponibles.
[2] N'a pas de système automatisé de réponse vocale.

Source : Dossiers des ministères (non vérifiés)

C'est dans ce secteur que l'amélioration de la qualité du service est la plus marquée.

La proportion d'appels qui restent sans réponse constitue un indicateur important de la qualité des services téléphoniques. Cette proportion a baissé mais demeure élevée.

1.41 La première priorité de la personne qui appelle est l'accès au système téléphonique. Selon les répondants à l'enquête « Les citoyens d'abord » (pour le compte du Réseau du service axé sur les citoyens — voir le paragraphe 1.65), les lignes téléphoniques occupées représentent le problème le plus fréquent. Même les demandeurs qui n'entendent pas la tonalité occupée peuvent raccrocher par frustration lorsque le téléphone continue de sonner et qu'on ne répond pas. Certains peuvent même obtenir une réponse mais abandonner par la suite lorsque l'attente est trop longue (voir la pièce 1.6).

1.42 C'est pourquoi la proportion d'appels qui restent sans réponse constitue un indicateur important de la qualité des services téléphoniques (que la ligne soit occupée ou que le demandeur abandonne). Comme on peut le constater à la pièce 1.7, au cours des trois dernières années, cette proportion a baissé dans les quatre plus grands des six services téléphoniques que nous avons examinés.

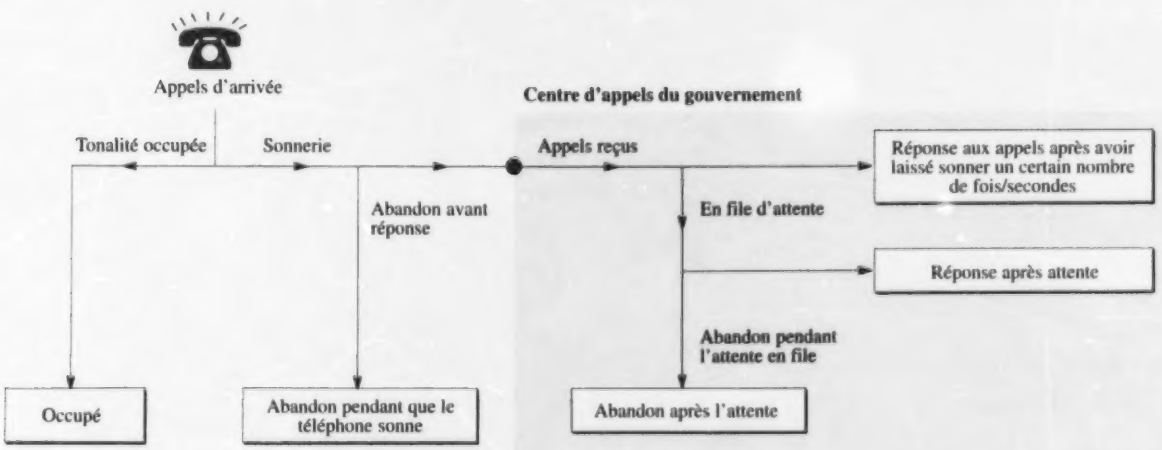
1.43 Néanmoins, la proportion des appels sans réponse demeure élevée — en 1998–1999, elle était de dix pour cent et plus dans les six services téléphoniques que nous avons examinés. Par comparaison, une bonne pratique dans le secteur privé donne une proportion qui se situe entre trois et cinq pour cent.

1.44 En 1998–1999, 28 p. 100 des appels adressés à Citoyenneté et Immigration Canada sont restés sans réponse. À l'Impôt, la proportion était de 54 p. 100 comparativement à 73 p. 100 trois ans plus tôt. Le fait que cinq appels sur dix restent sans réponse ne signifie pas que la moitié des demandeurs ne reçoivent pas le service. Cela signifie que nombre d'entre eux peuvent être obligés de faire plusieurs appels avant d'être servis.

1.45 Certains services téléphoniques ont fixé des objectifs pour mesurer la proportion d'appels auxquels on a répondu après avoir laissé sonner un certain nombre de fois ou de secondes. Le plus grand des services téléphoniques ayant de tels objectifs et des données pour plusieurs années (DRHC — Sécurité du revenu)

Pièce 1.6

Processus d'acheminement des appels



s'est beaucoup amélioré. Pour les appels qui obtiennent une réponse, son objectif consiste à répondre à 95 p. 100 des appels après avoir laissé sonner au plus trois fois. Ce service a obtenu un résultat de seulement 54 p. 100 en 1994–1995 mais de 98 p. 100 en 1998–1999, ce qui constitue une nette amélioration. DRHC — Assurance-emploi a dépassé le même objectif et obtenu un résultat de 99 p. 100 en 1998–1999.

1.46 Dans les deux autres services téléphoniques ayant des objectifs semblables (Référence Canada et le Centre d'appels pour les entreprises Canada-Ontario), le rendement a fléchi depuis 1995–1996. Pour les appels qui obtiennent une réponse, chaque service doit répondre à 85 p. 100 des appels après avoir laissé sonner au plus trois fois. En 1995–1996, le rendement de Référence Canada a atteint 93 p. 100, mais il a chuté

Pièce 1.7

Accessibilité des services téléphoniques

Ministères et services	Pourcentage d'appels restés sans réponse (lignes occupées et appels abandonnés)	Temps d'attente en file	
		Objectif	Réel
Agence des douanes et du revenu du Canada (Impôt)			
(1995–1996)	73	180 secondes	111 secondes
(1998–1999)	54	50–70 secondes	80 secondes
Citoyenneté et Immigration Canada — Télécentres			
1994–1995 [1]	65	aucun objectif	–
(1998–1999)	28	20 secondes	50 secondes
Développement des ressources humaines Canada — Infocentres téléphoniques de l'Assurance-emploi			
(1995–1996)	18	80 % dans un délai de 150 secondes	76 %
(1998–1999)	14	95 % dans un délai de 150 secondes	72 %
Développement des ressources humaines Canada — Centres d'appels des Programmes de la sécurité du revenu			
(1995–1996)	47	180 secondes	98 secondes
(1998–1999)	10	180 secondes	37 secondes
Industrie Canada — Centre d'appels pour les entreprises Canada-Ontario			
(1995–1996)	6	18 secondes	7 secondes
(1998–1999)	12	18 secondes	15 secondes
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada — Télécentre de Référence Canada, Région de la capitale nationale			
(1995–1996)	8	sans objet [2]	sans objet [2]
(1998–1999)	13		

[1] Les données de 1995–1996 ne sont pas disponibles.
[2] N'a pas de système automatisé de réponse vocale.

Source : Dossiers des ministères (non vérifiés)

à 83 p. 100 en 1998–1999. Le Centre d'appels pour les entreprises Canada-Ontario a obtenu un résultat de 90 p. 100 en 1995–1996, comparativement à 84 p. 100 en 1998–1999. Dans ce dernier cas, les représentants d'Industrie Canada ont attribué la baisse du rendement aux problèmes causés par le roulement de personnel en 1998–1999. Cependant, selon eux, ces problèmes ont été résolus.

Les services téléphoniques montrent des résultats mitigés concernant le temps d'attente lorsque l'appel est mis en garde ou en file d'attente.

1.47 Une autre mesure de la qualité du service téléphonique est le temps d'attente lorsque l'appel est mis en garde ou en file d'attente après la réponse (voir la pièce 1.7). Ici, les données disponibles montrent des résultats mitigés. DRHC — Sécurité du revenu, le Centre d'appels pour les entreprises Canada-Ontario et Référence Canada ont atteint leur objectif de rendement en 1998–1999. Cependant, au Centre d'appels pour les entreprises Canada-Ontario et à Référence Canada, le temps d'attente en file a augmenté depuis 1995–1996. Les trois autres services téléphoniques (Impôt, Citoyenneté et Immigration Canada, DRHC — Assurance-emploi) n'ont pas atteint leur objectif concernant le temps d'attente. Il convient toutefois de noter que l'Impôt a réduit le temps d'attente moyen, qui était de 111 secondes en 1995–1996, à 80 secondes en 1998–1999.

Les gestionnaires de certaines gammes de services n'ont pas fourni une information sur le rendement sous une forme qui montre que la qualité du service a été améliorée depuis 1996.

1.48 Les gestionnaires des gammes de services ont généralement amélioré les services téléphoniques en prolongeant les heures de service. Tous les services téléphoniques que nous avons examinés, à l'exception de Référence Canada, donnent de l'information de base 24 heures par jour sept jours sur sept, au moyen de systèmes interactifs de réponse vocale ou de systèmes d'information téléphonique automatisés. Référence Canada n'utilise pas de systèmes automatisés parce qu'il donne de l'information sur de nombreux services gouvernementaux et qu'il doit interagir avec les demandeurs pour évaluer leurs besoins. Afin de se concentrer davantage sur ce service personnel et d'appuyer des initiatives (comme Service Canada), Travaux publics et Services gouvernementaux Canada est en train de remplacer Référence Canada par un service téléphonique, le « 1-800-Ô-Canada ».

1.49 **Autres services.** Dans les autres services, nous avons constaté que le Bureau des passeports avait considérablement amélioré son rendement en délivrant des passeports par la poste dans les dix jours suivant la réception de la demande, conformément à l'objectif qu'il s'était fixé. En effet, la proportion des passeports délivrés dans les dix jours, qui était de 63 p. 100 en 1995–1996, est passée à 97 p. 100 en 1998–1999.

Certains services ne disposent pas de l'information nécessaire pour montrer les progrès accomplis

1.50 Les gestionnaires de six des 13 gammes de services n'ont pas fourni d'information sur le rendement sous une forme qui montre que la qualité du service a été améliorée depuis 1996. Dans la plupart des cas, ils n'ont pas fait de suivi systématique des résultats par rapport aux objectifs ou sur une période donnée, ils n'ont pas fait le cumul annuel des résultats et ils n'ont pas mis en place de systèmes pour recueillir les résultats mesurés dans les bureaux locaux et pour faire rapport sur le rendement national. Ces six gammes de services sont fournies par :

- Douanes (inspection douanière);
- Environnement Canada (service d'information météorologique);
- Affaires étrangères et Commerce international (services consulaires);
- Parcs Canada (services aux visiteurs des parcs nationaux);
- Gendarmerie royale du Canada (service d'assistance policière);
- Statistique Canada (service d'information statistique).

1.51 Pour ces mêmes gammes de services, on peut en fait avoir amélioré la qualité du service, compte tenu des initiatives qui ont été prises. Voici quelques exemples.

- Les Douanes ont effectué des changements pour accélérer le dédouanement des grands voyageurs à risques faibles qui entrent au Canada aux principaux points d'entrée frontaliers ou dans les aéroports.

- Environnement Canada fournit maintenant des prévisions météorologiques plus précises sur cinq jours.

- Les Services consulaires ont maintenant une ligne d'urgence après les heures normales de bureau qui relie Ottawa et les postes à l'étranger et qui est appuyée par un système informatique donnant un accès mondial à de l'information.

- Parcs Canada a mis en place un service téléphonique sans frais de réservation dans les terrains de camping des parcs nationaux du Canada atlantique, des Prairies et de la Colombie-Britannique. L'année dernière, il a aussi introduit une ligne nationale 1-800 de renseignements généraux.

- La Gendarmerie royale du Canada a conçu un modèle d'intervention différentielle, qui est un moyen systématique de cerner la priorité des appels d'assistance policière. Plusieurs détachements au Canada se servent maintenant de ce modèle.

- Statistique Canada a mis en service une « ligne d'aide » pour les utilisateurs de ses produits électroniques, y compris les services commerciaux Internet.

1.52 Les ministères et organismes devraient mesurer les résultats du rendement du service et faire un suivi afin de relever les changements de la qualité du service et d'être en mesure de montrer les progrès accomplis.

Progrès insatisfaisants avec les « pages bleues »

1.53 En 1990, le groupe de travail sur le service au public de Fonction publique 2000 a indiqué qu'il était nécessaire d'améliorer les « pages bleues » — les inscriptions téléphoniques du gouvernement. On voulait ainsi que les Canadiens trouvent plus facilement le bon numéro de téléphone du service gouvernemental avec lequel ils désirent communiquer.

En 1990, le groupe de travail sur le service au public de Fonction publique 2000 a indiqué qu'il était nécessaire d'améliorer les « pages bleues ».

1.54 En 1996, nous avons remarqué que certains changements avaient été apportés à la structure des pages bleues, mais nous avons ajouté qu'il était encore possible de les améliorer. En 1997, le Secrétariat du Conseil du Trésor s'est associé à Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (Services gouvernementaux de télécommunications et d'informatique — SGTI) pour remodeler les pages bleues.

1.55 Ce partenariat avait comme objectif de faciliter la consultation des pages bleues en dressant une liste des services de tous les ordres de gouvernement par type de service plutôt que par fournisseur (ministère ou organisme). L'ajout de nouveaux renseignements, comme les heures d'ouverture et les sites Web, visait à améliorer l'accès aux services. Une nouvelle plate-forme électronique devait être conçue au plus tard en juin 1999 pour améliorer la collecte de données et pour permettre l'intégration de l'information provinciale et municipale. Des plans détaillés ont été préparés et, en mars 1999, le gouvernement a donné le feu vert au Secrétariat du Conseil du Trésor afin qu'il remodèle les pages bleues. Le projet devait être achevé avant la fin de 2000.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor s'est associé à Travaux publics et Services gouvernementaux Canada pour remodeler les « pages bleues ».

1.56 Les progrès sont lents. Au cours de la présente vérification, nous avons été découragés par le peu de progrès accomplis en ce qui a trait à ce projet. À la fin de 1999, seulement sept villes du Canada avaient mis en oeuvre des projets pilotes. La ville de Kingston a exécuté un

projet pilote d'annuaire comprenant les inscriptions téléphoniques des trois ordres de gouvernement (voir la pièce 1.8). La province de l'Ontario a accepté de mettre en oeuvre les nouvelles pages bleues en 2000, en commençant par Kitchener-Waterloo. Toutefois, on ne sait pas très bien comment on pourra y parvenir dans le reste du Canada d'ici la fin de 2000.

1.57 Les responsables des SGTI nous ont informés qu'ils avaient interrompu les travaux de conception de la plate-forme électronique en septembre 1999 à cause du manque de fonds. Lors de notre vérification, ils cherchaient un autre mode de financement pour reprendre le projet. Entre-temps, le Secrétariat du Conseil du Trésor compte toujours obtenir la participation d'autres ordres de gouvernement et commencer les négociations avec les compagnies de téléphone.

Le projet des « pages bleues » a fait peu de progrès. Un effort coordonné est maintenant nécessaire.

1.58 La collaboration initiale entre le Secrétariat et les SGTI avait comme objet de tirer profit de leur expertise individuelle. Les deux organismes doivent travailler en tandem pour faire avancer le projet. Un effort coordonné est maintenant nécessaire pour profiter sans tarder des avantages du remodelage et pour réduire au minimum les coûts du projet. À l'heure actuelle, seules des données partielles sur les coûts sont disponibles. Afin d'appuyer le cadre de contrôle de gestion du projet et de pouvoir effectuer des analyses de rentabilisation et des analyses de coûts-avantages de bonne qualité, les gestionnaires responsables du projet doivent faire le suivi des données sur les coûts totaux et en tenir compte.

1.59 Tirer des leçons de l'expérience américaine. Un projet de remodelage des pages bleues pour les inscriptions fédérales est en cours aux États-Unis depuis 1995. Le vice-président américain a qualifié ce projet d'importante initiative de service à l'échelle de l'administration fédérale. Les rapports d'étape du projet indiquent qu'à la fin de 1999, 37 États utilisaient les annuaires mis à jour.

1.60 Le Secrétariat du Conseil du Trésor s'est inspiré pour sa plate-forme électronique du modèle américain qui a été fourni au Canada. Les SGTI prévoient notamment déterminer la mesure dans laquelle ils peuvent utiliser cette plate-forme. Entre-temps, le gouvernement de l'Ontario a commencé à « canadianiser » le modèle américain.

1.61 Étant donné que dix années ont déjà été consacrées au projet de remodelage des « pages bleues », le gouvernement devrait fixer des dates cibles réalistes pour que le projet soit exécuté rapidement et s'assurer que les organisations responsables du projet adoptent une approche coordonnée.

Vers une culture qui accorde une large place au service et à l'innovation

1.62 En 1998, Conseils et Vérification Canada a mené une enquête auprès de 55 services fournis par 23 ministères et organismes. Cette enquête a fait ressortir l'émergence d'une culture de service axé sur le client où les « gestionnaires de services semblent vouloir vraiment mettre en oeuvre les normes de service axé sur leurs clients et se soucier de la satisfaction de ces derniers ». L'enquête menée en 1999 à l'échelle de la fonction publique est venue appuyer cette perception; 75 p. 100 des répondants ont déclaré que leur unité de travail avait des normes de service.

L'accent mis sur le service indique un changement de culture.

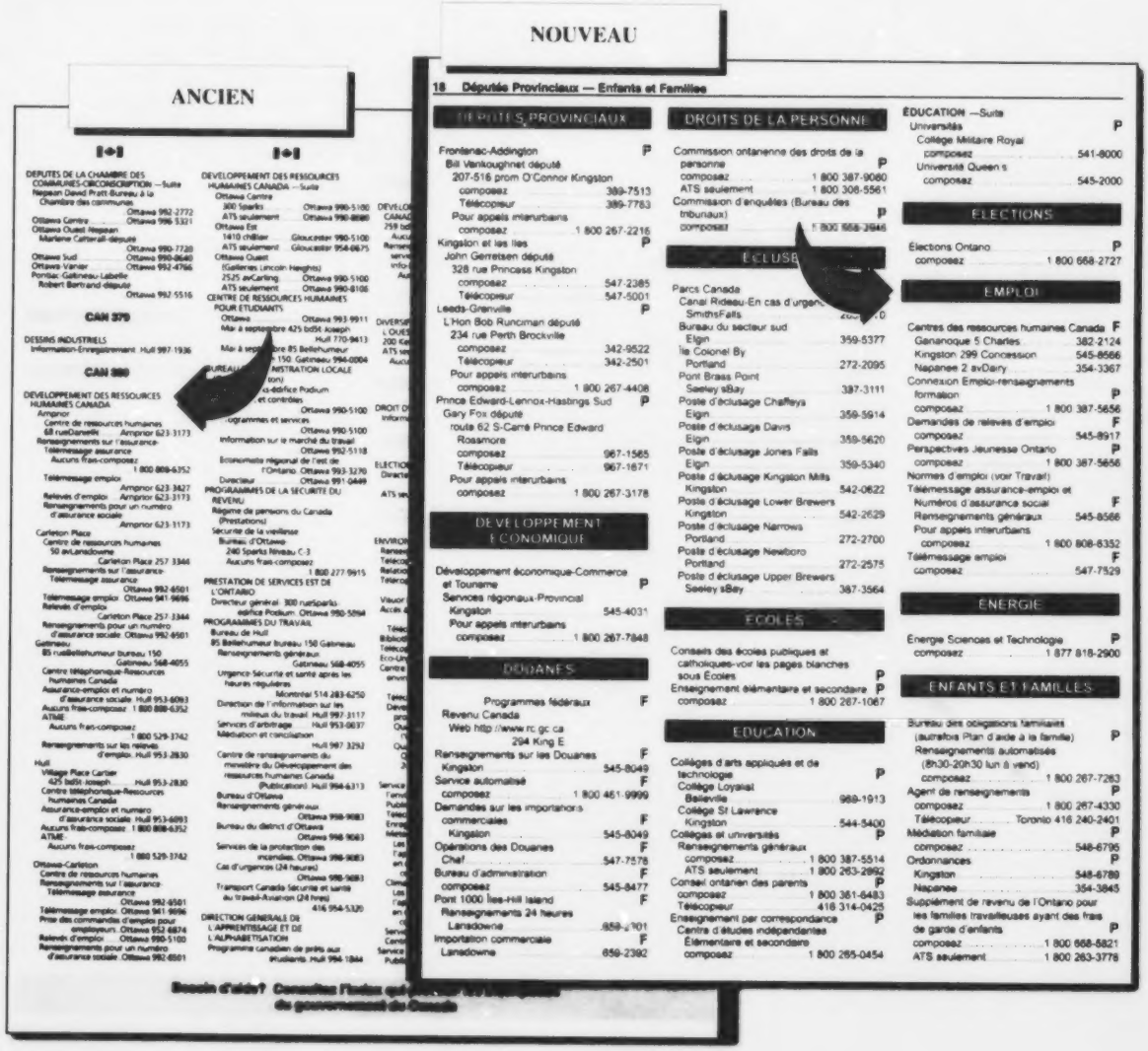
1.63 Nos propres observations et les entrevues réalisées pendant la vérification révèlent que les gestionnaires et le personnel de la fonction publique ont le souci de fournir un service de qualité. Certaines initiatives conçues pour mettre davantage l'accent sur le service indiquent un changement de culture. Plusieurs ministères et organismes ont trouvé des moyens novateurs pour fournir les services, allant des applications

Pièce 1.8

Remodeler les « pages bleues » pour aider le public à trouver le bon numéro de téléphone

Les « pages bleues », qui contiennent les inscriptions fédérales et d'autres ordres de gouvernement, sont incluses dans 143 annuaires téléphoniques du Canada. Jusqu'ici, on y retrouvait la liste des ministères plutôt que des programmes ou services. D'après les recherches effectuées pour le projet de remodelage, les citoyens préfèrent que les inscriptions apparaissent par fonction pour tous les ordres de gouvernement. Ils préfèrent les gros caractères, les adresses locales, les heures d'ouverture et les adresses électroniques.

Par exemple, les nouvelles pages bleues de Kingston (Ontario) utilisent des mots-clés en gros caractères, pour les rubriques, tels que « EMPLOI », afin d'identifier les numéros de téléphone de l'assurance-emploi et les numéros correspondants pour tous les ordres de gouvernement. Les anciennes pages bleues d'Ottawa-Hull donnent les numéros de téléphone sous le nom du ministère, par exemple sous « Développement des ressources humaines Canada ».



technologiques à l'amélioration des processus. La pièce 1.9 renferme quelques exemples à ce sujet.

On accorde une importance considérable à la mesure de l'accessibilité et de la rapidité du service.

1.64 La recherche de modes de prestation de services plus rentables a conduit certains ministères et organismes à repenser, à remanier ou à restructurer leurs stratégies. Depuis 1996, par exemple, Citoyenneté et Immigration Canada a complètement remanié ses services. Il a supprimé graduellement la plupart de ses services au comptoir et adopté les services téléphoniques comme principal mode d'information sur la prestation de services. L'opération comportait, notamment, le regroupement de 23 télécentres en trois grands centres d'appels (voir la pièce 1.10).

Mesures et objectifs pour juger du rendement

L'accessibilité et la rapidité du service sont les aspects les plus largement mesurés

1.65 En juillet 1997, le Centre canadien de gestion a mis sur pied le Réseau du service axé sur les citoyens. Ce réseau compte plus de 200 représentants des gouvernements fédéral, provincial et municipal, ainsi que des universitaires et des experts de la prestation de services dans le secteur public. L'une de ses initiatives en matière de recherche,

Pièce 1.9

Exemples d'innovation pour certaines gammes de services

Gamme de services	Innovation
Affaires étrangères et Commerce international Canada — Bureau des passeports	IRIS • Système d'information pour la saisie, l'archivage et la recherche d'images numériques. • Conçu pour automatiser les demandes et la délivrance de passeport. • Vise à aider les requérants en simplifiant les demandes de renouvellement de passeport. • Vise à accroître la sécurité et à améliorer l'accès en direct aux bases de données et la conformité aux normes internationales.
Industrie Canada et partenaires — Centres de services aux entreprises du Canada (CSEC)	Planificateur des opérations interactif • Outil interactif en direct qui aide les petites entreprises à préparer un plan d'entreprise complet. • Plan d'entrepreneur pouvant être sauvegardé sur un serveur de CSEC jusqu'à 60 jours et récupéré à l'aide d'un nom et d'un mot de passe, 24 heures par jour, sept jours sur sept.
Agence des douanes et du revenu du Canada (Douanes)	CANPASS • Pour accélérer le dédouanement des grands voyageurs à risques faibles qui entrent au Canada aux principaux points d'entrée aux postes frontaliers et dans les aéroports, au moyen d'un processus d'approbation préalable. • CANPASS (Autoroutes) permet à des résidents qualifiés du Canada et des États-Unis d'entrer au Canada par une voie désignée sans être interrogés comme il se devrait par un inspecteur des douanes. • Des objectifs de rendement visant à juger du succès du programme ont été élaborés en 1999, soit huit ans après son introduction. Des problèmes additionnels ont été recensés (voir le chapitre 5 du présent rapport, « Les voyageurs arrivant au Canada : la gestion des risques aux points d'entrée »).

Source : Ministères et organisme nommés ci-dessus

M121

IMPORTANT NOTE CONCERNING THE FOLLOWING PAGES

THE PAGES WHICH FOLLOW HAVE BEEN FILMED TWICE IN ORDER TO OBTAIN THE BEST REPRODUCTIVE QUALITY

USERS SHOULD CONSULT ALL THE PAGES REPRODUCED ON THE FICHE IN ORDER TO OBTAIN A COMPLETE READING OF THE TEXT.

REMARQUE IMPORTANTE CONCERNANT LES PAGES QUI SUIVENT

LES PAGES SUIVANTES ONT ÉTÉ REPRODUITES EN DOUBLE AFIN D'AMÉLIORER LA QUALITÉ DE REPRODUCTION

LES UTILISATEURS DOIVENT CONSULTER TOUTES LES PAGES REPRODUITES SUR LA FICHE AFIN D'OBTENIR LA LECTURE DU TEXTE INTÉGRAL

micromedia
a division of IHS Canada

20 Victoria Street
Toronto, Ontario M5C 2N8
Tel.: (416) 362-5211
Toll Free: 1-800-387-2689
Fax: (416) 362-6161
Email: info@micromedia.on.ca

« Les citoyens d'abord », consistait en une vaste enquête menée auprès des Canadiens pour savoir ce qu'ils pensaient de la qualité des services fournis par leurs gouvernements. Quelque 2 900 Canadiens ont répondu. Le rapport d'enquête d'octobre 1998 a révélé que la rapidité était, selon eux, la plus importante mesure de la qualité du service.

1.66 Dans les 13 gammes de services que nous avons examinées, nous avons pu constater l'importance considérable accordée à la mesure de l'accessibilité et de la rapidité du service, en particulier des services téléphoniques (voir la pièce 1.11). Comme nous l'avons déjà indiqué, les six services téléphoniques ont des objectifs pour mesurer l'accessibilité et la rapidité. Ils mesurent souvent le rendement d'après le pourcentage du nombre total d'appels qui ont obtenu une réponse; le pourcentage d'appels auxquels on a répondu après un certain nombre de secondes ou après avoir laissé sonner un certain nombre de fois; et le temps d'attente en file (voir la pièce 1.7).

1.67 Notre rapport de vérification de 1996 signale que la qualité du service comprend d'autres dimensions importantes. Ce sont notamment l'exactitude ou la fiabilité, la courtoisie et l'environnement du service — les installations où les clients obtiennent le service. Dans la présente vérification, nous avons constaté qu'un moins grand nombre de gestionnaires des gammes de services utilisaient des objectifs et des mesures pour ces aspects de la qualité du service, la rapidité et l'accessibilité retenant davantage leur attention.

Peu de gestionnaires des gammes de services mesurent d'autres dimensions — l'exactitude ou la fiabilité, la courtoisie et l'environnement du service.

1.68 Des onze services fournis autrement que par téléphone, seulement trois mesurent la qualité de l'environnement du service et six, l'exactitude ou la fiabilité. En ce qui a trait aux services téléphoniques, nous avons constaté que Développement des ressources humaines Canada a peu utilisé ses mesures de l'exactitude du service.

Pièce 1.10

Repenser, remanier et restructurer la stratégie du service à Citoyenneté et Immigration Canada

Au début de 1995, Citoyenneté et Immigration Canada a décidé d'améliorer ses méthodes de prestation de services aux clients. À cette époque, les services aux clients étaient fournis par 23 télécentres individuels, des centres de traitement des demandes et un réseau de bureaux dans le pays.

À la suite de l'initiative de restructuration de la planification des activités ministérielles, qui avait pour objet d'examiner les services offerts par les télécentres, on a conclu que tous les services téléphoniques devaient être groupés en réseau. Ce réseau offrirait des avantages additionnels, notamment la souplesse nécessaire pour augmenter ou diminuer les services selon les besoins. On a conclu que les télécentres devraient répondre aux demandes d'information des clients et que d'autres systèmes devraient appuyer les télécentres. Le Ministère a décidé qu'un petit nombre de centres d'appels, coordonnés et intégrés, serait préférable pour améliorer le service aux clients.

Le regroupement des centres d'appels a commencé en avril 1996. Le Ministère a subi une transformation complète afin de mettre en oeuvre un modèle de centre d'appels pleinement intégré. Le nouveau modèle était conçu pour faire des centres d'appels le premier point de contact entre les clients et le Ministère et pour répondre plus rapidement aux nouvelles exigences et priorités.

Les 23 télécentres ont été regroupés dans trois grands centres d'appels à Toronto, à Vancouver et à Montréal. Au moment de notre vérification, le Ministère venait de terminer un examen national des centres d'appels. Le rapport d'examen, daté du 4 novembre 1999, indiquait que le regroupement avait permis au Ministère d'accroître l'accessibilité aux services téléphoniques de 30 à 70 p. 100, mais que l'objectif de 80 p. 100 n'était toujours pas atteint. Il faisait aussi état de questions à régler pour dépasser le stade de la mise sur pied des centres d'appels, entre autres la satisfaction des clients et l'amélioration continue.

Source : Citoyenneté et Immigration Canada

« Les citoyens d'abord », consistait en une vaste enquête menée auprès des Canadiens pour savoir ce qu'ils pensaient de la qualité des services fournis par leurs gouvernements. Quelque 2 900 Canadiens ont répondu. Le rapport d'enquête d'octobre 1998 a révélé que la rapidité était, selon eux, la plus importante mesure de la qualité du service.

1.66 Dans les 13 gammes de services que nous avons examinées, nous avons pu constater l'importance considérable accordée à la mesure de l'accessibilité et de la rapidité du service, en particulier des services téléphoniques (voir la pièce 1.11). Comme nous l'avons déjà indiqué, les six services téléphoniques ont des objectifs pour mesurer l'accessibilité et la rapidité. Ils mesurent souvent le rendement d'après le pourcentage du nombre total d'appels qui ont obtenu une réponse; le pourcentage d'appels auxquels on a répondu après un certain nombre de secondes ou après avoir laissé sonner un certain nombre de fois; et le temps d'attente en file (voir la pièce 1.7).

1.67 Notre rapport de vérification de 1996 signale que la qualité du service comprend d'autres dimensions importantes. Ce sont notamment l'exactitude ou la fiabilité, la courtoisie et l'environnement du service — les installations où les clients obtiennent le service. Dans la présente vérification, nous avons constaté qu'un moins grand nombre de gestionnaires des gammes de services utilisaient des objectifs et des mesures pour ces aspects de la qualité du service, la rapidité et l'accessibilité retenant davantage leur attention.

Peu de gestionnaires des gammes de services mesurent d'autres dimensions — l'exactitude ou la fiabilité, la courtoisie et l'environnement du service.

1.68 Des onze services fournis autrement que par téléphone, seulement trois mesurent la qualité de l'environnement du service et six, l'exactitude ou la fiabilité. En ce qui a trait aux services téléphoniques, nous avons constaté que Développement des ressources humaines Canada a peu utilisé ses mesures de l'exactitude du service.

Pièce 1.10

Repenser, remanier et restructurer la stratégie du service à Citoyenneté et immigration Canada

Au début de 1995, Citoyenneté et Immigration Canada a décidé d'améliorer ses méthodes de prestation de services aux clients. À cette époque, les services aux clients étaient fournis par 23 télécentres individuels, des centres de traitement des demandes et un réseau de bureaux dans le pays.

À la suite de l'initiative de restructuration de la planification des activités ministérielles, qui avait pour objet d'examiner les services offerts par les télécentres, on a conclu que tous les services téléphoniques devaient être groupés en réseau. Ce réseau offrirait des avantages additionnels, notamment la souplesse nécessaire pour augmenter ou diminuer les services selon les besoins. On a conclu que les télécentres devraient répondre aux demandes d'information des clients et que d'autres systèmes devraient appuyer les télécentres. Le Ministère a décidé qu'un petit nombre de centres d'appels, coordonnés et intégrés, serait préférable pour améliorer le service aux clients.

Le regroupement des centres d'appels a commencé en avril 1996. Le Ministère a subi une transformation complète afin de mettre en oeuvre un modèle de centre d'appels pleinement intégré. Le nouveau modèle était conçu pour faire des centres d'appels le premier point de contact entre les clients et le Ministère et pour répondre plus rapidement aux nouvelles exigences et priorités.

Les 23 télécentres ont été regroupés dans trois grands centres d'appels à Toronto, à Vancouver et à Montréal. Au moment de notre vérification, le Ministère venait de terminer un examen national des centres d'appels. Le rapport d'examen, daté du 4 novembre 1999, indiquait que le regroupement avait permis au Ministère d'accroître l'accessibilité aux services téléphoniques de 30 à 70 p. 100, mais que l'objectif de 80 p. 100 n'était toujours pas atteint. Il faisait aussi état de questions à régler pour dépasser le stade de la mise sur pied des centres d'appels, entre autres la satisfaction des clients et l'amélioration continue.

Source : Citoyenneté et Immigration Canada

Les gestionnaires de plusieurs gammes de services n'ont pas explicitement tenu compte des priorités des clients lorsqu'ils ont établi les objectifs de prestation.

L'Impôt a toutefois un objectif pour mesurer l'exactitude. Il a eu recours à une firme indépendante pour mesurer l'exactitude des réponses fournies par téléphone par les Renseignements généraux et les Guichets d'affaires. En 1999, pour la première fois depuis quelques années, les Renseignements généraux avaient un taux d'exactitude de plus de 80 p. 100.

1.69 Tous les grands services téléphoniques du gouvernement que nous avons vérifiés ont une méthode quelconque de surveillance interne telle que la surveillance silencieuse des conversations en cours ou enregistrées, la méthode du « client mystère » et les examens par les pairs. Cependant, il ne s'agit pas encore de systèmes de surveillance entièrement développés. La plupart ne sont pas utilisés systématiquement pour surveiller les contacts téléphoniques ou pour fournir une rétroaction aux agents. Certains services s'en remettent à la participation volontaire des agents.

1.70 Les ministères et organismes devraient développer et mettre en oeuvre des systèmes de mesure des résultats de tous les aspects de la qualité qui sont importants pour la prestation d'un service particulier.

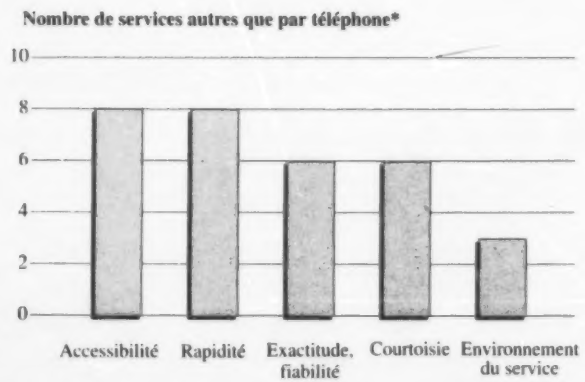
Une meilleure consultation avec les clients est nécessaire pour établir des objectifs et des mesures

1.71 Nous avons recommandé en 1996 que les gestionnaires des gammes de services s'assurent que les objectifs de prestation reflètent les priorités des clients. Dans la présente vérification, nous avons constaté que la GRC et les Services consulaires du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international consultaient leurs clients avant d'établir leurs objectifs. Trois autres services le font en partie.

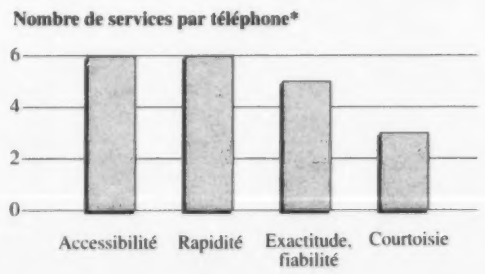
1.72 Toutefois, les gestionnaires de huit des 13 gammes de services n'ont pas explicitement tenu compte des priorités des clients lorsqu'ils ont établi les objectifs de prestation. Les centres d'appels téléphoniques, par exemple,

Pièce 1.11

Aspects du rendement du service mesurés par les gammes de services



* Applicable à onze gammes de services — Citoyenneté et Immigration Canada et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (Référence Canada) ne fournissent que des services téléphoniques.



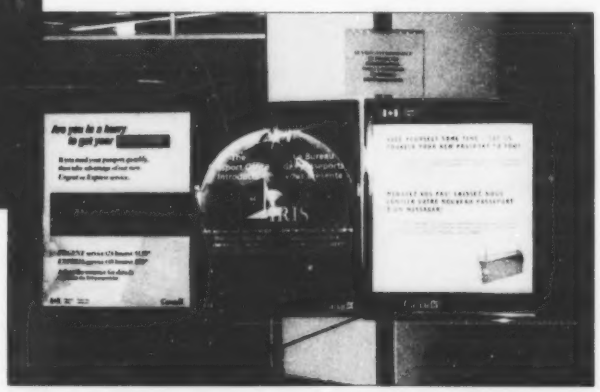
* Applicable à six gammes de services.

déterminent généralement des objectifs de service pour des aspects tels que l'accessibilité et le temps d'attente en file, mais sans recenser au préalable les besoins particuliers et les préférences des clients des gammes de services.

1.73 Nous avons de plus constaté qu'on ne consulte pas assez les clients en vue d'établir des mesures et des objectifs pour les aspects de la qualité du service qui sont les plus importants pour eux. Ainsi, même si les systèmes des centres d'appels peuvent facilement fournir de l'information pour mesurer le rendement de plusieurs aspects du service, la mesure de ces aspects peut à elle seule mettre en danger d'autres dimensions du service qui ne sont pas mesurées aussi facilement, mais qui sont importantes pour les clients. Il pourrait s'agir, entre autres, de la courtoisie ou de la pleine satisfaction des besoins du client dès le premier contact.

Les agents des centres d'appels utilisent les bases de données en direct pour répondre aux demandes de renseignements des clients (voir le paragraphe 1.75).

L'aménagement d'un bureau des passeports (environnement du service) facilite la prestation des services liés aux demandes et au ramassage des documents (voir le paragraphe 1.68).



Des panneaux informent les clients sur les services dont ils ont un urgent besoin (projet pilote) et sur les innovations (voir le paragraphe 1.63).

Les gestionnaires des gammes de services ont considérablement amélioré la communication à leurs clients de leurs engagements et de leurs objectifs de prestation.

1.74 Dans certains cas, le temps consacré à chaque appel (temps de transaction) était une mesure interne du rendement. Nous croyons que cette mesure peut inciter les agents à travailler plus vite afin de réduire le temps de transaction. Dans ce cas, les clients peuvent être contraints de téléphoner de nouveau pour régler les questions en suspens. Amex Canada Inc., reconnue par l'Institut national de la qualité pour l'efficacité de ses centres d'appels, a consulté ses clients et s'efforce maintenant de régler les problèmes au moment du premier appel au lieu de mesurer le temps de transaction. Le Centre d'appels pour les entreprises Canada-Ontario a reconnu qu'il était nécessaire de répondre plus complètement aux demandes de renseignements des clients; il a supprimé l'objectif relatif au temps de transaction tout en maintenant le service aux niveaux établis.

1.75 Un service plus efficace fourni par un agent au premier appel peut améliorer la perception du client en ce qui a trait à la qualité du service. Pour ce faire, toutefois, les agents doivent avoir un accès direct à des bases de données qui contiennent une information à jour sur les réclamations ou les demandes. Nous avons constaté qu'un tel accès est actuellement limité dans tous les grands services téléphoniques du gouvernement que nous avons vérifiés. Les agents ne sont donc pas toujours en mesure de répondre aux demandes de renseignements concernant, par exemple, le temps de traitement des réclamations ou des demandes.

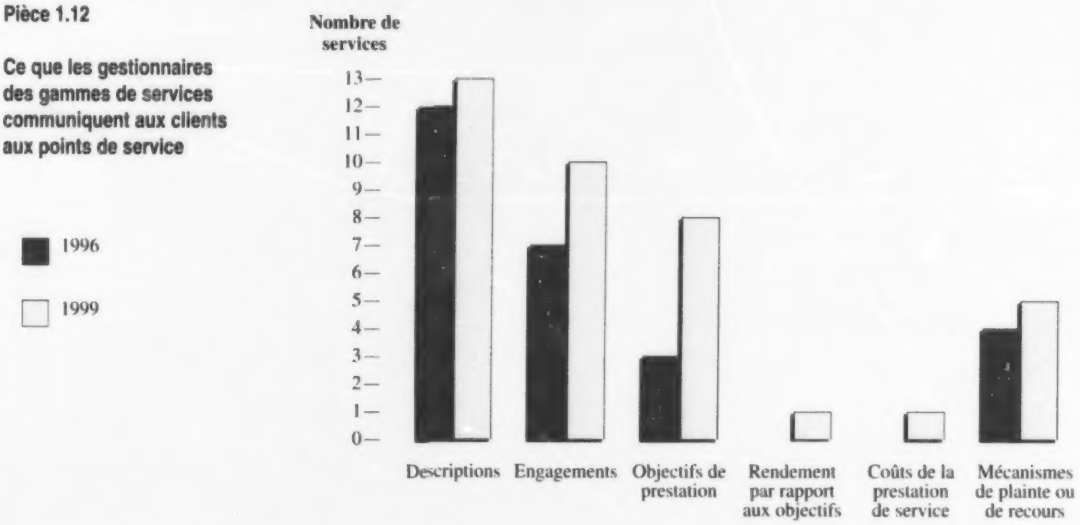
1.76 Les ministères et organismes devraient consulter les clients pour fixer les objectifs de prestation et pour s'assurer qu'ils gèrent et mesurent les aspects du service qui sont les plus importants pour les clients.

On note une certaine amélioration de l'information clé fournie aux points de service

1.77 Depuis 1996, les gestionnaires des gammes de services ont considérablement amélioré la communication à leurs clients de leurs engagements et de leurs objectifs de prestation en mettant à leur disposition des brochures et des dépliants aux points de service (voir la pièce 1.12). Ces documents décrivent habituellement le service, énoncent des engagements en ce qui a trait notamment à l'équité et à la

Pièce 1.12

Ce que les gestionnaires des gammes de services communiquent aux clients aux points de service



courtoisie et fixent les objectifs de la prestation de services. Les gestionnaires des gammes de services ont aussi communiqué leurs promesses et leurs engagements à l'égard de la qualité du service sur leurs sites Web.

1.78 Toutefois, en ce qui concerne la communication aux clients d'autres informations clés aux points de service, les progrès étaient moins importants dans les gammes de services que nous avons vérifiées (voir la pièce 1.12). Bien que certains gestionnaires des gammes de services fournissent de l'information sur la façon dont les clients peuvent déposer une plainte et obtenir réparation, très peu communiquent les résultats du rendement par rapport aux objectifs ou fournissent de l'information sur le coût des services.

1.79 Les ministères et organismes devraient communiquer aux clients aux points de service les résultats obtenus par chaque service, les coûts du service et les mécanismes de plainte et de recours possibles.

Gérer l'amélioration continue du rendement du service

1.80 Nous avons examiné les efforts déployés par les gestionnaires des gammes de services pour continuer à améliorer la qualité du service. Voici quelques exemples :

- mener des enquêtes sur la satisfaction des clients;
- effectuer des vérifications et des évaluations;
- préparer des plans d'action en vue de l'amélioration continue;
- faire des analyses comparatives;
- mettre en place des mécanismes de plainte et de recours;
- analyser et utiliser les données sur le rendement.

1.81 Nous avons constaté que l'utilisation de ces techniques d'amélioration continue varie (voir la pièce 1.13). Dans plusieurs gammes de services, comme le Bureau des passeports, l'Impôt, les Douanes, Environnement Canada et la GRC, on fait des efforts constants, en utilisant presque toutes les techniques, pour recenser les secteurs à améliorer.

Très peu de gestionnaires des gammes de services communiquent aux clients de l'information sur le rendement par rapport aux objectifs ou sur les coûts des services.

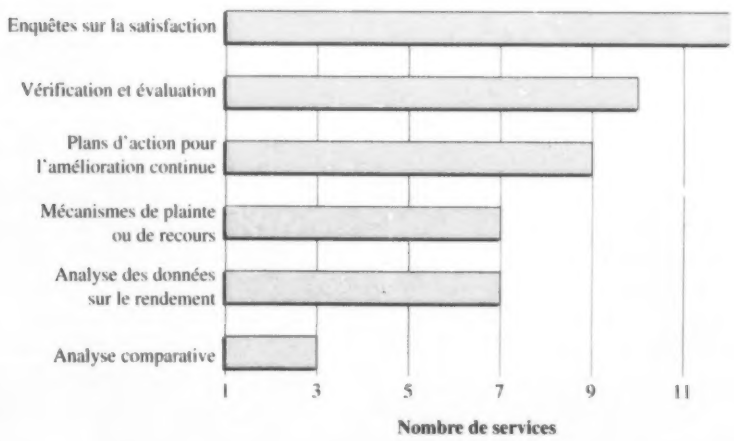
Dans plusieurs gammes de services, on fait des efforts constants, en utilisant diverses techniques, pour recenser les secteurs à améliorer.

Utilisation accrue des enquêtes et des examens pour recenser les secteurs à améliorer

1.82 Nous avons constaté que les enquêtes sur la satisfaction des clients avaient été largement utilisées à divers

Pièce 1.13

Méthodes qu'utilisent les gestionnaires pour améliorer la qualité du service



intervalles à l'échelle nationale et locale ou au cas par cas. Cependant, à l'exception des Douanes, de l'Impôt et de Statistique Canada, les gestionnaires des gammes de services ne faisaient pas enquête pour connaître les priorités des clients ou déterminer quels étaient les aspects de la qualité du service qui étaient essentiels pour les satisfaire.

1.83 Pendant plusieurs années, Parcs Canada a fait le suivi de la satisfaction des visiteurs au moyen de cartes de rétroaction du visiteur, d'enquêtes formelles et, occasionnellement, de consultations publiques. Toutefois, les enquêtes sur la satisfaction des clients menées dans les neuf parcs que nous avons examinés accordaient une attention inégale aux dimensions du service. Les enquêtes portaient sur la courtoisie dans six des neuf parcs et sur l'environnement du service dans sept. Aucune enquête ne portait cependant sur toutes les dimensions du service. Parcs Canada reconnaît qu'il est nécessaire d'améliorer sa mesure de la satisfaction des visiteurs. Il a dirigé une série d'enquêtes normalisées qu'il introduit actuellement dans tous les parcs.

Les centres d'appels n'ont pas comparé leur rendement avec les résultats obtenus par les centres les plus performants.

1.84 La prestation de services a fait l'objet d'examens dans dix des 13 gammes de services que nous avons examinées (vérifications ou évaluations). Nous avons toutefois constaté que, pour la plupart de ces examens, les systèmes et pratiques de mesure du rendement du service n'avaient pas été évalués adéquatement et que les résultats obtenus par rapport aux objectifs fixés n'avaient pas été communiqués.

Davantage de plans d'action pour l'amélioration continue

1.85 Nous avons recommandé en 1996 que les gestionnaires des gammes de services élaborent et mettent en application des plans d'action pour améliorer le service. Au cours de la présente vérification, nous avons constaté certains progrès. Dans neuf des 13 gammes de services, nous avons retrouvé une forme quelconque de plan d'action pour l'amélioration continue. En revanche, certains des plans prennent la forme d'une information assez générale sur les activités futures, information qui est communiquée soit dans les plans d'activités ministériels, soit dans les plans d'affaires sectoriels. Ces plans ne contiennent pas de détails précis sur leur mise en oeuvre, les échéanciers, les responsabilités et les budgets.

1.86 Nous sommes encouragés par le fait que le Comité consultatif des sous-ministres adjoints sur le service et l'innovation, dirigé par le Secrétariat du Conseil du Trésor, ait entrepris un projet en 1998 pour aider les ministères à concevoir et à mettre en oeuvre des plans d'amélioration des services.

Peu d'analyses comparatives

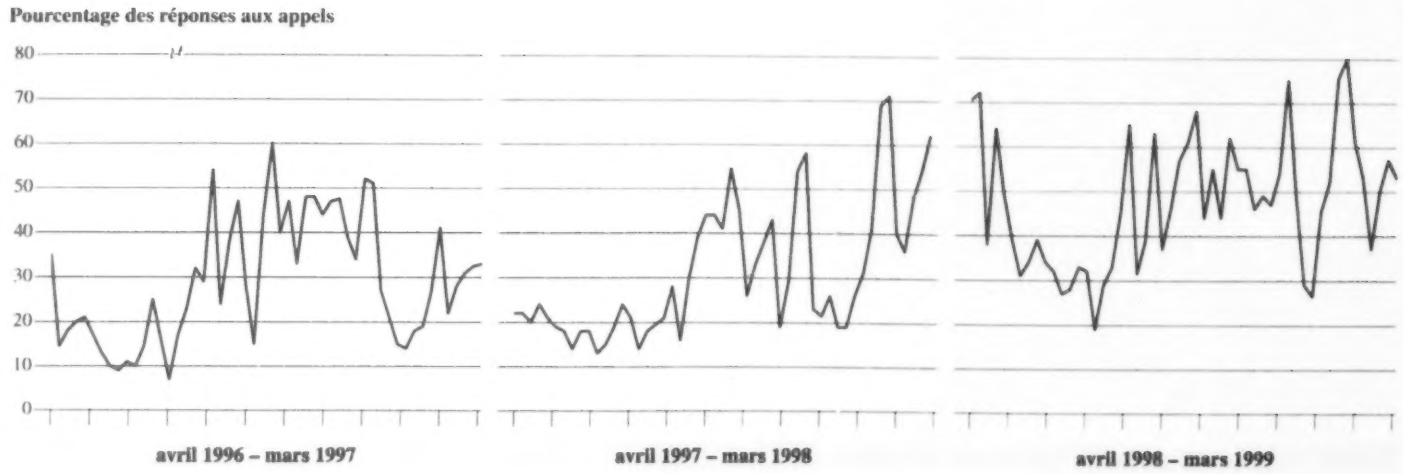
1.87 Les gestionnaires de trois gammes de services font une utilisation systématique de l'analyse comparative pour comparer leurs pratiques et leur rendement à ceux d'organisations similaires dans d'autres administrations ou dans le secteur privé. Nous avons cependant constaté que les gestionnaires des gammes de services dans les centres d'appels que nous avons examinés n'avaient pas comparé leur rendement avec les résultats obtenus par les centres d'appels les plus performants.

1.88 L'utilisation de calendriers de travail efficaces peut améliorer la gestion des centres d'appels. À l'encontre d'Amex Canada Inc., les centres d'appels que nous avons examinés n'avaient pas adopté de calendriers informatisés pour prévoir la charge de travail et affecter des agents. Dans les gammes de services où la demande de services téléphoniques est volatile, les calendriers de travail peuvent être déterminants. La pièce 1.14 fait état de l'accessibilité (appels qui ont obtenu une réponse) à l'Impôt au cours des trois dernières années. Il est encourageant

Pièce 1.14

Variation nationale de l'accessibilité des services téléphoniques
Agence des douanes et du revenu du Canada (Impôt)

avril 1996 – mars 1999*



* Tiré des données hebdomadaires.

Source : Agence des douanes et du revenu du Canada

de voir que la tendance sous-jacente de la proportion des appels qui ont reçu une réponse montre une hausse constante d'avril 1996 à mars 1999. Par contre, cette proportion continue de varier grandement.

1.89 Les ministères et organismes devraient utiliser les analyses comparatives comme moyens d'apprendre les bonnes pratiques qui les aideraient à cerner les possibilités d'amélioration continue.

Les mécanismes de plainte et de recours doivent être améliorés

1.90 En 1996, nous avons recommandé que les gestionnaires des gammes de services recueillent et analysent systématiquement les données sur les plaintes et sur les autres informations obtenues des clients, et qu'ils conçoivent des méthodes pour ne pas répéter les erreurs.

La plupart des gestionnaires des 13 gammes de services recueillaient au moins certaines données sur le rendement du service et les analysaient pour trouver des possibilités d'amélioration.

1.91 La présente vérification a révélé que les mécanismes de plainte et de recours sont encore inadéquats. Les clients doivent connaître le nom et l'adresse des personnes chargées de recevoir les plaintes sur la qualité du service. Ainsi, à certains points d'entrée frontaliers, les Douanes ont remis aux plaignants des enveloppes préadressées. Toutefois, dans plus de la moitié des gammes de service, les gestionnaires ne fournissent pas aux clients, aux points de service, de renseignements pertinents sur la manière de déposer une plainte. De plus, sans mécanismes satisfaisants de collecte systématique des données sur les plaintes, il y a peu de possibilités d'analyser les plaintes en vue de trouver des moyens d'amélioration.

1.92 Les ministères et organismes devraient démontrer leur engagement à l'égard de la qualité du service en informant les clients aux points de service des moyens de déposer et de régler les plaintes.

On note une certaine amélioration dans l'analyse et l'utilisation de l'information sur le rendement du service

1.93 Nous avons recommandé, en 1996, que les gestionnaires des gammes de services recueillent, analysent et utilisent l'information sur le rendement du service et sur les coûts pour déterminer le meilleur service pouvant être offert à un coût abordable. Nous avons constaté que certains d'entre eux ont fait des progrès depuis ce temps. La plupart des gestionnaires des 13 gammes de services recueillaient au moins certaines données sur le rendement du service et les analysaient pour trouver des possibilités d'amélioration.

1.94 Nous avons aussi recommandé en 1996 que les gestionnaires des gammes de services (y compris les gestionnaires de centres d'appels) recueillent et utilisent les données sur le rendement pour analyser les problèmes d'accessibilité qui persistent et concevoir des correctifs appropriés. Au cours de la présente vérification, nous avons constaté que seulement trois des six services téléphoniques — l'Impôt et Développement des ressources humaines Canada (l'Assurance-emploi et les Programmes de la sécurité du revenu) — avaient fait des progrès satisfaisants à la suite de cette recommandation.

1.95 Les gestionnaires des gammes de services ont établi des mesures de rendement crédibles pour certains aspects de la qualité du service. Toutefois, il arrive fréquemment qu'ils ne possèdent pas une assez bonne information sur les coûts pour évaluer la rentabilité du niveau de qualité du service qu'ils ont atteint.

1.96 Nous avons constaté qu'une meilleure information sur les coûts est habituellement disponible lorsqu'un service comporte des frais d'utilisation ou un recouvrement des coûts. Voici quelques exemples.

- En mai 1998, Parcs Canada a élaboré une politique sur les recettes, exigeant que

la détermination du coût des services prenne en compte les coûts directs et indirects et les coûts des immobilisations.

- Le montant de 25 $ facturé pour le service et inclus dans le coût d'obtention d'un passeport est fondé sur les coûts directs et indirects des services consulaires.

- Le Bureau des passeports s'autofinance : il recouvre ses coûts des sommes qu'il perçoit pour les services de passeport. Il utilise aussi la méthode de comptabilité d'exercice pour ses systèmes de rapports financiers.

- Statistique Canada fait la collecte de l'information sur les coûts directs et indirects et il l'analyse pour déterminer le coût de ses produits.

1.97 Sans une bonne information sur les coûts, les gestionnaires des gammes de services ne disposent pas de l'information dont ils ont besoin pour fournir la qualité la plus élevée de service au coût le plus bas possible; cela nous préoccupe.

1.98 Nous avons constaté, par exemple, que les ministères et organismes n'incluent pas toujours les coûts des installations dans le coût de la prestation de leurs services parce que Travaux publics et Services gouvernementaux Canada paie pour leurs installations. Les ministères ou organismes qui offrent des services téléphoniques ont leurs propres centres d'appels, et il se peut qu'ils n'aient pas vu les possibilités d'économie découlant du partage des installations. En outre, les principaux centres d'appels gouvernementaux que nous avons visités à Toronto et à Vancouver sont situés au centre-ville où les coûts sont élevés. Par comparaison, Amex Canada Inc. a installé son unique centre d'appels loin du centre-ville de Toronto.

1.99 Les ministères et organismes devraient recueillir, puis analyser et utiliser systématiquement l'information sur le rendement, y compris l'information sur les coûts pour gérer le rendement et l'amélioration continue.

Rendre compte au Parlement de la qualité du service

1.100 En 1996, nous avons constaté que les ministères et organismes devaient améliorer la communication de l'information sur le rendement du service. Le Comité permanent des comptes publics a aussi recommandé que les ministères et organismes incluent, dans leurs rapports sur le rendement, de l'information sur leur rendement du service.

1.101 En 1998, dans sa réponse au Comité permanent des comptes publics, le gouvernement a démontré son engagement « par la présentation de rapports sur le rendement des ministères ainsi que de rapports sur les plans et priorités, qui fournissent au Parlement et au public des renseignements utiles sur les résultats obtenus dans la prestation de services ». À notre avis, cela signifie que les ministères doivent indiquer clairement dans quelle mesure ils servent les Canadiens.

1.102 Les ministères et organismes sont aussi tenus de faire rapport sur la mise en oeuvre de l'Initiative des services de qualité. En particulier, les directives du Secrétariat du Conseil du Trésor précisent qu'ils devraient « présenter le rendement du ministère » en ce qui a trait à la prestation de services. Ils doivent en faire l'élément central de leurs rapports sur le rendement. On leur demande également de faire état de leurs progrès à l'égard de la satisfaction des besoins des citoyens et des clients.

1.103 Nous avons examiné l'information sur le rendement publiée sur les 13 gammes de services dans les rapports sur les plans et les priorités et dans les rapports ministériels sur le rendement, de 1997 à 1999. Nous avons aussi examiné le rapport annuel au Parlement du président du Conseil du Trésor des mêmes années. Nous avons

Sans une bonne information sur les coûts, les gestionnaires des gammes de services ne disposent pas de l'information dont ils ont besoin pour fournir la qualité la plus élevée de service au coût le plus bas possible.

La quantité d'information communiquée au Parlement sur le rendement du service s'est beaucoup accrue entre 1997 et 1999. Elle est aussi plus pertinente.

classé l'information sur la qualité du service contenue dans ces rapports par catégorie, à savoir les attentes (ou les objectifs), les descriptions ou les résultats. Nous avons fait une distinction entre l'information générale sur les résultats et l'information liée directement ou indirectement aux attentes déjà énoncées.

1.104 Nous nous attendions à ce que les ministères indiquent dans leurs rapports sur les plans et les priorités comment, et dans quelle mesure, ils avaient l'intention d'améliorer la qualité du service. Nous nous attendions de plus à ce qu'ils mettent en relief les principales réalisations en matière de service et qu'ils les communiquent dans leurs rapports sur le rendement en faisant un parallèle avec les attentes énoncées auparavant.

La communication au Parlement de l'information sur la qualité du service s'est améliorée

1.105 Les rapports sur les plans et les priorités et les rapports ministériels sur le rendement n'ont été introduits que récemment. Les gestionnaires nous ont dit que les rapports sur le rendement évoluent encore et qu'ils comptent améliorer leur information sur le rendement du service au cours des prochaines années.

1.106 Des améliorations sont déjà manifestes. En particulier, la quantité d'information communiquée au Parlement sur le rendement du service s'est beaucoup accrue entre 1997 et 1999. À notre avis, elle est aussi plus pertinente. Comme le montre la pièce 1.15, la proportion d'informations sur les résultats que nous pourrions lier aux attentes est passée de 37 p. 100 en 1997 à 64 p. 100 en 1999 (bien qu'elle ait quelque peu fléchi de 1998 à 1999). Cependant, les liens entre les résultats et les attentes n'étaient pas toujours explicites et nous avons dû analyser les documents avec soin pour en relever quelques-uns.

Plusieurs points doivent retenir davantage l'attention

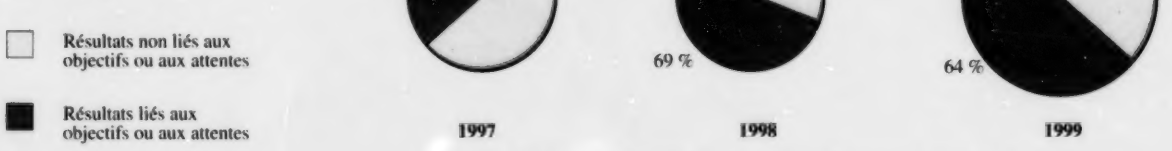
1.107 Nous avons constaté que, sur certains points, les rapports sur la qualité du service présentés au Parlement par les ministères et organismes doivent encore être améliorés.

- Pour faire état de leurs progrès, les ministères et les organismes doivent faire rapport sur le rendement du service et expliquer adéquatement les changements au fil du temps. Nous croyons qu'ils ont fourni très peu d'information sur les tendances, quoiqu'un peu plus en 1999 qu'en 1997. Les ministères et organismes

Pièce 1.15

Information sur le rendement du service communiquée au Parlement

(13 gammes de services)



Note : Les changements de taille des « diagrammes à secteurs » reflètent les changements du volume d'information communiqué sur le rendement du service.

Source : Analyse des rapports ministériels sur le rendement par le Bureau du vérificateur général

qui assurent la prestation de six des 13 gammes de services que nous avons examinés avaient inclus une information limitée sur les tendances dans leur rapport sur le rendement de 1997. En 1999, huit des services communiquaient une telle information.

- Un rapport équilibré — qui signale aussi bien le rendement supérieur que le rendement faible — favorise la crédibilité. Nous avons constaté que ce point doit retenir l'attention. On ne signale que rarement les aspects négatifs des initiatives portant sur le rendement ou sur la qualité du service. Les rapports sur le rendement de la GRC, qui discutent des lacunes du suivi sur la satisfaction des clients, constituent une exception.

- La communication de l'information sur les coûts est un point très faible. Nous n'avons pratiquement pas trouvé d'information sur les coûts des initiatives particulières visant à améliorer la qualité du service, ni d'information sur les coûts qui aiderait à mettre les résultats en perspective.

- L'information sur la qualité du service doit être compréhensible et mise en perspective pour être utile aux parlementaires. Nous avons constaté que les ministères et organismes avaient tendance à présenter clairement l'information générale sur les services, mais qu'ils fournissaient des explications moins claires sur les résultats prévus et réels. Ainsi, il arrive souvent que l'incidence des facteurs externes sur les conséquences du service ne soit pas expliquée.

1.108 Nous reconnaissons que les rapports sur le rendement évoluent et que la qualité du service n'est qu'un des éléments des rapports soumis au Parlement par les ministères. Par contre, le gouvernement s'est engagé à améliorer la qualité du service et il doit rendre compte des résultats au Parlement et au public.

1.109 Les ministères et organismes devraient indiquer clairement dans leurs rapports sur les plans et les priorités les résultats prévus en matière de rendement du service. Dans les rapports sur le rendement correspondants, ils devraient exposer clairement les résultats vraiment obtenus en faisant le lien avec les résultats escomptés.

1.110 Les ministères et organismes devraient fournir une information plus équilibrée et plus complète au Parlement sur les résultats du rendement de leur service. Cette information doit comporter, entre autres, des renseignements concernant le rendement supérieur et le rendement faible, les tendances, les coûts et les facteurs externes qui influent sur les conséquences du service.

Les ministères et organismes ont fourni très peu d'information sur les tendances.

Orientation et soutien offerts par le Secrétariat du Conseil du Trésor

1.111 Dans notre rapport de vérification de 1996, nous avons décrit les responsabilités du Secrétariat du Conseil du Trésor à l'égard des initiatives visant à assurer la qualité du service. À ce moment, la stratégie du Secrétariat consistait à aider les ministères à respecter leurs objectifs de rendement, à agir comme catalyseur pour supprimer les obstacles et à reconnaître l'innovation et le succès. Nous avons reconnu qu'en fournissant aux ministères et aux organismes une orientation qui présentait clairement la stratégie de gestion de la qualité, le Secrétariat faisait une contribution valable.

On ne signale que rarement les aspects négatifs des initiatives portant sur le rendement ou sur la qualité du service.

1.112 Nous avons recommandé que le Secrétariat encourage les ministères à prendre des mesures clés, centrées sur les clients et sur l'amélioration de la qualité du service. Le Comité permanent des comptes publics a recommandé que le Secrétariat rende public un cadre de mise en oeuvre de l'Initiative des services de

qualité, qu'il fixe une date cible finale de mise en oeuvre, et qu'il fournisse aux ministères une orientation et des mesures incitatives pour assurer la réussite de cette initiative. En avril 1998, dans sa réponse au Comité, le gouvernement n'a pas accepté la recommandation concernant une date cible finale. Il affirme qu'il « améliore constamment la qualité des services offerts aux Canadiennes et aux Canadiens » et qu'on « ne peut s'y intéresser uniquement pendant un certain laps de temps ».

Le Secrétariat du Conseil du Trésor a fourni une orientation et un soutien aux ministères, mais il a été généralement moins actif en 1996–1997 et en 1997–1998 que depuis le début de 1998.

1.113 En 1997, un rapport d'étape du président du Conseil du Trésor décrivait l'Initiative des services de qualité comme une stratégie triennale ayant pour objet d'améliorer la satisfaction des clients à l'égard de la qualité de la prestation de services. En 1998, dans sa réponse au Comité permanent des comptes publics, le gouvernement s'est engagé à assurer une prestation de services axée sur les citoyens, engagement « fondé sur l'ancienne initiative concernant les services de qualité », mais étendu « pour inclure de nouvelles approches intégrées de prestation de services comme les services à guichet unique et les partenariats ».

Le Secrétariat du Conseil du Trésor fournit une orientation et un soutien de manière inégale

1.114 Depuis notre dernière vérification, le Secrétariat a appuyé de différentes manières les initiatives visant à assurer la qualité du service; certaines des initiatives en cours à ce moment ont été poursuivies. Il a continué de fournir une orientation et un soutien aux ministères, mais il a été généralement moins actif en 1996–1997 et en 1997–1998 que depuis le début de 1998.

1.115 Les paragraphes qui suivent décrivent certaines des principales activités du Secrétariat en matière d'orientation et de soutien depuis 1996. La pièce 1.16 contient de l'information supplémentaire.

1.116 À la fin de 1997, le Secrétariat et l'Institut national de la qualité ont élaboré ensemble un outil d'autoévaluation, *Pour une prestation du service axée sur le citoyen/le client, Cadre d'efficacité optimale des organisations au service du public — Exercice d'évaluation de la qualité*. Ils voulaient ainsi aider les fonctionnaires et les ministères à évaluer la mesure dans laquelle ils appliquaient les principes de la qualité du service. Les représentants du Secrétariat ont affirmé qu'environ 600 fonctionnaires ont reçu une formation sur l'utilisation du Cadre en 1998–1999.

1.117 Depuis 1996, le Secrétariat continue d'appuyer les comités de coordination et de travail interministériels. Il fournit des avis et des conseils par l'intermédiaire d'un comité consultatif de sous-ministres adjoints. Le comité ne s'est pas réuni fréquemment en 1996–1997 et en 1997–1998. Depuis septembre 1998, il s'est réuni régulièrement et a coordonné un certain nombre de projets.

1.118 Le Secrétariat a appuyé d'autres réseaux de la qualité, y compris des réseaux spécialisés tels que le Réseau interministériel des centres téléphoniques et le Réseau de service et d'innovation interministériel. Ce dernier a été créé pour jouer un rôle prépondérant dans l'amélioration du service en faisant part de son expertise aux ministères et en favorisant la participation régionale.

1.119 Le Secrétariat a continué de parrainer des activités régulières (telles que le « mois de la qualité »), de publier des bulletins et d'organiser des visites et des échanges avec d'autres administrations. Ces activités ont contribué à la communication interministérielle, à l'identification des meilleures pratiques et à la reconnaissance du succès.

1.120 Au début de 1998, le Secrétariat a mis sur pied le Secteur du service et de l'innovation dont le mandat est de se concentrer sur les stratégies à l'échelle de l'administration fédérale. Il a ensuite élaboré un plan d'action pour promouvoir la prestation de services axés sur les citoyens, dont l'objectif consiste à accroître l'accès des Canadiens aux services et à améliorer le rendement de ceux-ci.

1.121 En décembre 1998, Service Canada a été créé pour fournir aux Canadiens un guichet unique d'information sur une gamme de services gouvernementaux fournis en personne, par téléphone ou par Internet (voir la pièce 1.3). Lors de notre vérification, le Secrétariat était aussi en train d'introduire InnoService — un site Web conçu pour informer les fonctionnaires sur la façon d'améliorer la prestation de services.

Pièce 1.16

Sélection d'activités du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) appuyant la qualité du service depuis avril 1996

Date	Maintien de l'activité* ou nouvelle activité	Activités
Depuis avril 1996	Maintien	Comité consultatif des sous-ministres adjoints sur les services de qualité — comité de coordination clé.
Depuis avril 1996	Maintien et nouvelle activité	Réseau interministériel de la qualité — maintenant le Réseau de service et d'innovation interministériel qui fait appel à une plus grande participation régionale.
Depuis avril 1996	Maintien	Lettres d'appel/directives du SCT — les ministères doivent fournir de l'information sur la qualité du service dans les plans d'activités et dans les documents budgétaires soumis au Parlement.
Septembre 1996	Maintien	Guides sur les *Services de qualité* — le dernier guide de la série a été distribué aux ministères.
Octobre 1996	Nouvelle activité	Groupes de travail sur les services téléphoniques et le centre d'appels interministériel.
Mars 1997	Nouvelle activité	*Services de qualité — Rapport d'étape 1996* (public, mais non déposé au Parlement).
Novembre 1997	Nouvelle activité	L'Institut national de la qualité et le SCT ont publié le document intitulé *Pour une prestation du service axée sur le citoyen/le client, Cadre d'efficacité optimale des organisations au service du public — Exercice d'évaluation de la qualité.*
Février 1998	Nouvelle activité	La réorganisation du SCT a donné lieu à la mise sur pied du Secteur du service et de l'innovation.
Juin 1998	Nouvelle activité	Enquête sur les progrès ministériels dans la conception et la mise en oeuvre de normes de services.
Décembre 1998	Nouvelle activité	Financement initial approuvé pour Service Canada.
Décembre 1998	Nouvelle activité	Élaboration pour le Centre canadien de gestion d'un outil de mesure commun; le SCT encourage son utilisation.
Février 1999	Nouvelle activité	Planification de l'amélioration du service — le SCT a entrepris, en collaboration avec les ministères, d'élaborer des directives.
Juillet 1999	Nouvelle activité	Phase de mise en oeuvre de Service Canada — projets pilotes.
Novembre 1999	Nouvelle activité	InnoService — site Web (en construction) pour fournir à la fonction publique de l'information sur l'amélioration de la qualité du service.

* Activité poursuivie à partir de la période précédant avril 1996.

Source : Documentation du Secrétariat du Conseil du Trésor

1.122 Étant donné que les mesures prises par les ministères pour améliorer la qualité du service font partie d'une initiative à l'échelle de l'administration fédérale, une coordination centrale est nécessaire. Service Canada a été mis sur pied pour répondre à ce besoin. Le Secrétariat du Conseil du Trésor, en sa qualité d'organisme central responsable, a accepté de fournir une orientation et un soutien aux ministères et aux organismes. Il doit maintenir un niveau d'attention élevé pour améliorer la satisfaction des Canadiens à l'égard des services qu'ils reçoivent.

Communiquer l'information sur les progrès accomplis à l'échelle de l'administration fédérale

1.123 Dans notre rapport de vérification de 1996, nous avons indiqué qu'il incombait au Secrétariat du Conseil du Trésor d'évaluer les progrès en vue de l'amélioration de la qualité du service et de communiquer ces progrès au Cabinet et au Parlement. À ce moment, le Secrétariat avait fourni peu d'information au Parlement, et nous avons alors recommandé qu'il communique clairement à celui-ci les progrès accomplis par le gouvernement. Le Comité permanent des comptes publics a aussi recommandé qu'il soumette annuellement un rapport au Parlement sur les progrès réalisés.

Pour faire rapport à l'échelle du gouvernement, le Secrétariat du Conseil du Trésor doit surveiller les progrès réalisés par les ministères et organismes dans la mise en oeuvre des initiatives et dans l'amélioration de la qualité du service.

1.124 Pour faire rapport à l'échelle de l'administration fédérale, le Secrétariat doit surveiller les progrès réalisés par les ministères et organismes dans la mise en oeuvre des initiatives et dans l'amélioration de la qualité du service. Dans sa réponse au Comité permanent des comptes publics, le gouvernement a déclaré qu'il était important de surveiller les progrès régulièrement. Le Secrétariat, affirme-t-on, « étudiera les moyens appropriés de surveiller le rendement des ministères et de rendre compte des progrès afin d'améliorer la prestation de services à l'échelle du gouvernement ».

Les progrès accomplis à l'échelle de l'administration fédérale ne font pas l'objet d'une surveillance systématique

1.125 Jusqu'à récemment, le Secrétariat du Conseil du Trésor utilisait les plans d'activités des ministères pour obtenir de l'information sur la qualité du service. Cependant, la nature de l'information qu'il demandait variait d'année en année. Pour obtenir une vue de la situation à l'échelle de l'administration fédérale, le Secrétariat a établi que la prestation de services comptait parmi les questions auxquelles il faudrait accorder une attention spéciale dans les plans d'activités de 1998–1999. Il a aussi mieux précisé ses attentes que les années précédentes. Toutefois, les plans d'activités annuels ne peuvent pas être utilisés pour surveiller les progrès, car les ministères ne sont plus tenus de les soumettre.

1.126 Au printemps 1997, Statistique Canada a fait, pour le compte du Secrétariat, la même enquête qu'en 1995. L'enquête a révélé que la fonction publique fédérale utilisait davantage les pratiques conçues pour améliorer ou maintenir la qualité des services. Conseils et Vérification Canada a mené une enquête pour le Secrétariat à l'hiver 1998. Selon les résultats de cette enquête, 48 des 56 fournisseurs de services ayant répondu avaient mis en place des normes de service, et cinq autres prévoyaient en adopter plus tard au cours de l'année. Ces enquêtes, bien qu'elles puissent éventuellement constituer des éléments utiles pour une stratégie de suivi, n'ont pas fourni l'information nécessaire pour évaluer le niveau d'amélioration de la qualité du service des ministères.

1.127 À notre avis, le Secrétariat n'a pas adopté une approche systématique pour surveiller les progrès accomplis par le gouvernement en vue de l'amélioration de la qualité du service. Cette absence de

surveillance systématique a nui à la capacité du Secrétariat de communiquer les résultats au Parlement.

1.128 L'information sur les progrès réalisés par les ministères et par les organismes est requise non seulement pour préparer les rapports, mais aussi pour coordonner l'initiative en faveur de la qualité du service à l'échelle de l'administration fédérale. De façon précise, l'information sur les progrès est nécessaire pour déterminer si le gouvernement respecte ses engagements et pour établir des mesures correctives pertinentes lorsque les progrès sont insatisfaisants. En outre, le Secrétariat doit surveiller les progrès afin de fournir aux ministères et aux organismes l'orientation et le soutien dont ils ont besoin.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor doit améliorer l'information qu'il communique au Parlement

1.129 En mars 1997, le président du Conseil du Trésor a publié un rapport d'étape sur l'Initiative des services de qualité. Dans ce rapport, il donnait un aperçu des progrès accomplis par le gouvernement et faisait des recommandations aux ministères. Il déclarait que le Secrétariat surveillerait les progrès relatifs à ces recommandations et qu'il ferait rapport en 1997–1998. Or, le Secrétariat n'a pas déposé de rapport d'étape au Parlement et n'a produit aucun autre rapport de cette nature.

1.130 Les rapports sur le rendement du Secrétariat fournissaient au Parlement une information utile sur la qualité du service, notamment des sommaires d'enquêtes sur la prestation des services au public. Dans le *Rapport sur le rendement* déposé en 1997, le Secrétariat s'est engagé à inclure dans ses futurs rapports ses analyses de la mesure dans laquelle les ministères ont intégré la qualité du service dans leurs opérations. Il a pris le même engagement dans son rapport sur le rendement de l'année suivante. Ni le rapport de 1998 ni celui de 1999 ne contenaient une telle analyse.

1.131 Dans son rapport annuel au Parlement, *Une gestion axée sur les résultats 1999*, la présidente du Conseil du Trésor affirme qu'il est nécessaire d'améliorer la communication au Parlement des questions qui touchent de nombreux ministères. Elle ajoute ce qui suit : « Les progrès réalisés sur le plan de l'accroissement de la satisfaction des citoyens à l'égard de la prestation des services seront mesurés au moyen de sondages sur les attentes et la satisfaction des citoyens qui seront menés tous les deux ans en collaboration avec les administrations provinciales. » Les résultats d'un tel sondage devraient être connus à l'automne 2000.

1.132 Bien que ces déclarations soient prometteuses, nous croyons que l'information communiquée jusqu'ici par le Secrétariat n'indique pas clairement au Parlement que le gouvernement fait des progrès en vue de l'amélioration de la qualité du service.

L'information communiquée jusqu'ici par le Secrétariat du Conseil du Trésor n'indique pas clairement au Parlement que le gouvernement fait des progrès en vue de l'amélioration de la qualité du service.

1.133 Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait concevoir des moyens efficaces de surveillance systématique et communiquer au Parlement les progrès accomplis par le gouvernement en vue de l'amélioration de la prestation de services aux Canadiens.

Conclusion

1.134 Nature et étendue des progrès. Nous avons conclu qu'il y avait une certaine amélioration de la qualité du service depuis notre vérification de 1996. Les améliorations les plus évidentes sont celles qui ont été apportées aux services téléphoniques, dont le rendement est le plus susceptible d'être mesuré systématiquement. En revanche, malgré les améliorations apportées, le travail n'est pas encore terminé en ce qui concerne les services téléphoniques. En effet, la proportion des appels qui n'obtiennent pas de réponse demeure

On note une certaine amélioration de la qualité du service depuis notre vérification de 1996.

élevée, et les objectifs de prestation pour certains aspects du service, comme le temps d'attente en file, ne sont pas toujours atteints.

Aucune des recommandations de notre vérification de 1996 n'a été pleinement mise en oeuvre.

1.135 En ce qui concerne le projet d'amélioration des inscriptions du gouvernement (les « pages bleues »), la lenteur des progrès nous décourage. À notre avis, le gouvernement pourra difficilement atteindre son objectif, soit la réalisation de son projet avant la fin de 2000.

1.136 À l'exception du Bureau des passeports, qui a amélioré la rapidité de son service depuis 1996, nous n'avons pas pu obtenir l'information qui nous aurait permis de mesurer les changements apportés à la qualité des services autres que les services téléphoniques. Pour ces autres services, on a pris des dispositions pour assurer leur prestation de manière plus rentable et novatrice, mais on n'a pas mesuré adéquatement les résultats obtenus.

1.137 Mesure et communication des résultats du service. Tous les services téléphoniques que nous avons examinés ont établi des mesures et des objectifs concernant l'accessibilité et la rapidité. Par ailleurs, les ministères et organismes ne se fixent pas toujours des objectifs pour d'autres aspects de la qualité du service ou ne mesurent pas la satisfaction des clients.

Il faut faire plus d'efforts pour améliorer les services de façon continue.

1.138 Nous avons conclu que la consultation des clients en vue de mettre en oeuvre des mesures du rendement pour les aspects du service qui comptent le plus pour eux, ou pour établir des objectifs de prestation qui prennent en compte leurs attentes et leurs priorités, était insuffisante. Depuis 1996, on a amélioré la communication aux clients d'information clé aux points de service. Il faut toutefois faire plus d'efforts pour informer les clients au sujet de l'atteinte des objectifs, des coûts de la prestation de services, et de la façon de déposer une plainte et d'obtenir réparation.

1.139 Depuis notre dernière vérification, nous avons constaté que l'on donne plus d'information au Parlement sur le rendement du service et que, probablement, cette information sera plus utile et contribuera à mettre les résultats en perspective. Il faut toutefois améliorer l'information communiquée sur les tendances du rendement, fournir une information plus équilibrée et communiquer les coûts.

1.140 Le rôle du Secrétariat du Conseil du Trésor. Le Secrétariat du Conseil du Trésor a fourni une orientation et un soutien de manière plus active aux ministères et aux organismes depuis 1998. Cependant, nous avons conclu qu'il n'avait pas effectué de suivi systématique des progrès de la mise en oeuvre, par le gouvernement, des initiatives de qualité du service et d'amélioration de la qualité du service. Il s'ensuit que l'information qu'il communique au Parlement n'est pas adéquate et qu'elle n'indique pas clairement les progrès accomplis en ce qui a trait à la qualité des services offerts aux Canadiens.

1.141 Mise en oeuvre des recommandations de 1996. Le Secrétariat du Conseil du Trésor et d'autres ministères et organismes ont, dans une certaine mesure, donné suite à toutes les recommandations que nous avons faites en 1996. Quoi qu'il en soit, la réponse a été inégale et aucune des recommandations n'a été pleinement mise en oeuvre.

1.142 Les gestionnaires des gammes de services que nous avons examinées ont eu recours à plusieurs techniques d'amélioration continue de la prestation de services. Ils ont entre autres mené des enquêtes et effectué des examens sur la satisfaction des clients et établi des plans d'action. Nous avons conclu qu'ils doivent faire plus d'efforts pour recueillir, analyser et utiliser l'information sur le rendement (y compris l'information sur les coûts) dans la gestion du rendement et de l'amélioration continue. En outre,

l'analyse comparative constituerait un moyen de connaître les bonnes pratiques adoptées par d'autres organisations et l'on pourrait faire un meilleur usage des données sur les plaintes.

Réponse globale du gouvernement : *Nous convenons que la satisfaction des clients est un élément essentiel en matière de prestation des services offerts au public par le gouvernement. Le gouvernement est déterminé à répondre aux besoins et aux attentes des clients et nous sommes persuadés que ce chapitre favorisera l'avancement de notre but commun qui est d'améliorer la qualité du service offert aux Canadiens.*

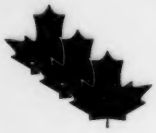
L'amélioration du service dans tous les secteurs des activités gouvernementales demeure une priorité essentielle du Secrétariat du Conseil du Trésor et de tous les ministères du gouvernement. En 1998, le Secrétariat a souligné cette nécessité en créant le Secteur du service et de l'innovation, en tant que Centre décisionnel intégré au gouvernement et chargé de réaliser des programmes d'amélioration de la prestation des services aux Canadiens dans l'ensemble du gouvernement. Le Secteur poursuit le travail de fond entrepris par l'Initiative des services de qualité dans le but d'élaborer une approche globale de l'amélioration des services axée sur le citoyen. À cette fin, le Secteur collabore étroitement avec les décideurs en matière de prestation des services dans l'ensemble du gouvernement.

Le chapitre révèle que le nombre d'appels téléphoniques reçus par le gouvernement dans les 13 services examinés est passé de 36 millions en 1996 à 56 millions en 1999, soit une augmentation de 54 p. 100 en trois ans. Il nous fait plaisir d'indiquer que la vérification a montré que la plupart des améliorations significatives apportées à la qualité du service ont porté sur l'accessibilité aux services téléphoniques.

La restructuration des « pages bleues » constitue un élément important de l'engagement du gouvernement à axer davantage ses services sur le citoyen. Le Canada est devenu un chef de file dans la refonte des inscriptions téléphoniques gouvernementales dans les annuaires publics en intégrant tous les niveaux de gouvernement en un répertoire unique et d'utilisation facile. La mise en oeuvre de la nouvelle classification téléphonique se déroulera conformément aux calendriers de publication établis en collaboration avec les entreprises de télécommunications et les gouvernements provinciaux et municipaux.

Le Secrétariat accepte les recommandations du vérificateur général en ce qui concerne la mesure, la satisfaction de la clientèle et les activités de rapport. De nombreux ministères ont fait du bon travail à ce chapitre. Le Secrétariat va maintenir sa collaboration avec les ministères afin de les aider à intégrer leurs activités de suivi et de rapport sur la qualité des services aux autres renseignements sur les résultats et le rendement, par l'entremise de leur processus de planification annuelle et de rapport.

Le Secrétariat collabore également avec les ministères en vue d'élaborer une approche de la planification et de la mise en oeuvre des mesures en vue de l'amélioration du service qui favorisera l'amélioration continue de la prestation des services dans tout le gouvernement.



À propos de la vérification

Objectifs

Les objectifs de la vérification consistaient à déterminer :

- quelles étaient la nature et l'étendue des progrès accomplis par les ministères et organismes en vue d'améliorer la qualité de leurs services depuis notre vérification de 1996;
- si les ministères et organismes avaient mesuré les résultats et s'ils les avaient communiqués au Parlement;
- si le Secrétariat du Conseil du Trésor avait aidé les ministères et organismes à respecter les engagements du gouvernement à l'égard de la qualité du service et s'il avait communiqué au Parlement les progrès accomplis par le gouvernement en vue d'améliorer le service;
- si les ministères et organismes avaient donné suite à nos recommandations de 1996 et aux recommandations connexes du Comité permanent des comptes publics.

Étendue

L'étendue de la vérification comprenait le Secrétariat du Conseil du Trésor et dix ministères et organismes. Elle était centrée sur les 13 gammes de services que nous avions examinées au cours de notre vérification de 1996.

Nous avons accordé une attention spéciale aux résultats du rendement. La vérification a porté sur la période du 31 mars 1996 au 31 octobre 1999.

Stratégie

Nous avons tout d'abord recueilli les données sur le rendement et les documents justificatifs des ministères et des organismes, puis nous avons analysé cette information. Nous avons examiné l'information sur le rendement et nous l'avons évaluée en fonction de nos critères de vérification; nous n'avons pas vérifié son exactitude. Au besoin, nous avons discuté des données et des rapports avec les gestionnaires et le personnel des services et mené des entrevues de suivi.

Nous avons effectué des visites sur place afin d'observer les services de première ligne de plusieurs centres de services ayant un volume élevé. Nous avons également examiné l'information sur le rendement des 13 gammes de services communiquée au Parlement de 1997 à 1999, de même que le rôle joué par le Secrétariat du Conseil du Trésor en ce qui concerne la promotion des initiatives de qualité du service à l'échelle de l'administration fédérale et l'appui qu'il a donné.

Critères

Nous nous attendions à ce que :

- les ministères et organismes aient amélioré au fil du temps la rentabilité des services offerts aux Canadiens;

- les ministères et organismes aient des objectifs de prestation qui prennent en compte les aspects clés de la prestation de services et reflètent les priorités des clients, et qu'ils aient communiqué ces objectifs aux clients;
- les mesures de la qualité des services fournis, et des coûts engagés, soient crédibles et permettent de déterminer la mesure dans laquelle les objectifs de rendement ont été atteints;
- les ministères et organismes aient informé les clients au sujet des coûts du service et à ce qu'ils aient utilisé l'information sur le rendement du service et sur les coûts pour déterminer le service de la plus grande qualité qui peut être fourni à un coût abordable;
- les ministères et organismes aient mesuré le rendement par rapport aux objectifs de prestation, communiqué cette information aux clients et utilisé l'information sur le rendement pour améliorer les résultats du service;
- les ministères et organismes aient mis en place des mécanismes de plainte et de recours adéquats;
- l'information sur le rendement communiquée au Parlement par les ministères et organismes soit pertinente, compréhensible et équilibrée et à ce qu'elle comprenne les coûts connexes;
- le Secrétariat du Conseil du Trésor ait fourni une orientation et de l'aide aux ministères et aux organismes qui respectent les engagements du gouvernement à l'égard de l'amélioration de la prestation de services aux Canadiens;
- le Secrétariat du Conseil du Trésor ait surveillé les progrès et ait communiqué au Parlement les progrès accomplis par le gouvernement en vue de l'amélioration de la prestation des services.

Équipe de vérification

Vérificatrice générale adjointe : Maria Barrados
Directeur principal : Henno Moenting
Directrice : Lilian Goh

Doreen Deveen
Golam Khan
Frances Smith
Tom Wileman

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec M. Henno Moenting.

Annexe A

Recommandations de la vérification de 1996

(Extraits du chapitre 14 du Rapport du vérificateur général *de 1996 à la Chambre des communes, « La qualité du service »)*

Les gestionnaires des services devraient veiller à ce que les objectifs de prestation reflètent les priorités des clients.

Le Conseil du Trésor devrait encourager les ministères à publier leurs normes de service et à communiquer de l'information sur le rendement obtenu en regard de ces normes aux points de service.

Les gestionnaires des services devraient recueillir de l'information sur le rendement du service et sur les coûts, l'analyser et s'en servir pour déterminer le meilleur service pouvant être offert à un coût abordable.

Les gestionnaires des services devraient communiquer clairement à leurs clients la façon dont ils peuvent se plaindre et comment leurs plaintes seront réglées. Les gestionnaires des services devraient également recueillir et analyser systématiquement les données sur les plaintes et concevoir des méthodes pour empêcher que les erreurs ne se reproduisent.

Les gestionnaires des services, (y compris les gestionnaires de centres téléphoniques) devraient recueillir de l'information sur le rendement et l'utiliser pour effectuer des analyses systématiques des causes profondes et concevoir des correctifs appropriés pour résoudre les problèmes d'accessibilité qui persistent.

Les sous-ministres devraient veiller à ce que les ministères mettent l'accent sur les principaux services et devraient également rendre les cadres supérieurs responsables de la mise en oeuvre des normes de service.

Les gestionnaires des services devraient élaborer des plans d'action qui tiennent compte de tous les aspects clés de la mise en oeuvre des normes de service et les suivre.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait communiquer clairement au Parlement les progrès réalisés par le gouvernement dans la mise en oeuvre de l'Initiative des normes de service.

Annexe B

Recommandations du Comité permanent des comptes publics

(Extraits du cinquième rapport du Comité permanent des comptes publics, avril 1997)

Le Comité recommande :

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor élabore et rende public, d'ici le 30 septembre 1997, un cadre de mise en oeuvre concernant l'Initiative pour la qualité des services. Il doit y être précisé, tout particulièrement, que les normes de service doivent être atteintes dans le contexte de l'Initiative.

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor dirige l'Initiative pour la qualité des services en fixant, de concert avec les ministères, une date cible finale pour l'ensemble de l'Initiative et en fournissant des conseils et des mesures incitatives aux ministères pour assurer la réussite de cette initiative.

Que, d'ici le 30 septembre 1997, le Secrétariat du Conseil du Trésor rende publique la date cible de mise en oeuvre de l'Initiative pour la qualité des services.

Que tous les ministères qui fournissent directement des services aux Canadiens et Canadiennes établissent des plans pour la mise en oeuvre de l'Initiative pour la qualité des services. Ces plans doivent comporter un échéancier pour la mise en vigueur intégrale de l'Initiative, y compris des dates cibles pour la publication des normes de service, et ils doivent être mis à la disposition du Parlement et du public.

Qu'au moment d'établir des normes pour les services qu'ils fournissent, les ministères procèdent systématiquement à des consultations avec les bénéficiaires des services et qu'ils prennent leurs besoins en considération avant la mise en vigueur des normes.

Que les ministères rendent publiques les normes qu'ils ont établies pour les services fournis aux Canadiens et Canadiennes et qu'ils rendent compte de leur performance en regard de ces normes soit dans la Partie III de leur *Budget des dépenses*, soit, s'il y a lieu, dans les rapports sur le rendement déposés à la Chambre des communes à l'automne.

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor fasse rapport chaque année au Parlement sur les progrès réalisés dans le développement et la mise en oeuvre de normes de service à l'échelle du gouvernement, soit dans la Partie III de son *Budget des dépenses*, dans son rapport sur le rendement ou dans un document distinct conçu à cette fin.

Que les ministères qui fournissent des services téléphoniques fassent connaître les normes de service qui régissent l'accessibilité et l'exactitude de l'information, qu'ils recueillent et analysent les plaintes des clients sur les services téléphoniques et que la performance soit mesurée en regard des normes établies et qu'elle fasse l'objet d'un rapport périodique.

Que les ministères qui versent des prestations poursuivent leurs efforts pour améliorer le recours aux dépôts directs comme principal moyen de paiement.

Rapport du vérificateur général du Canada à la Chambre des communes – 2000
Table des matières

Volume 1 – Avril 2000

Chapitre	
	Avant-propos et Points saillants
1	La qualité du service
2	Développement des ressources humaines Canada – La qualité du service au niveau local
3	Citoyenneté et Immigration Canada – Le volet économique du programme canadien d'immigration
4	Affaires indiennes et du Nord Canada – L'enseignement primaire et secondaire
	Chapitres 5 et 6
5	Agence des douanes et du revenu du Canada – Les voyageurs arrivant au Canada : la gestion des risques aux points d'entrée
6	Agence des douanes et du revenu du Canada et ministère des Finances – Le traitement des demandes de crédit d'impôt pour la recherche scientifique et le développement expérimental
7	Gendarmerie royale du Canada – Les services offerts aux responsables de l'application de la loi
8	Ministère des Finances – La gestion de la dette du Canada : les nouveaux défis à relever
9	La rationalisation du régime de gestion des ressources humaines : une étude de l'évolution des rôles et des responsabilités

Rapport du vérificateur général du Canada à la Chambre des communes

Chapitre 2
Développement des ressources humaines Canada – La qualité du service au niveau local

Avril 2000

Le Rapport d'avril 2000 comporte 9 chapitres ainsi que l'Avant–propos et les Points saillants. Pour mieux répondre aux besoins de nos clients, il est disponible sur divers supports. Pour obtenir d'autres documents ou les obtenir sur un autre support, voir la Table des matières et le bon de commande à la fin du présent document.

Dans le présent rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2000
N° de catalogue FA1–2000/1–2F
ISBN 0–662–84521–8

English copies also available

Chapitre 2

Développement des ressources humaines Canada

La qualité du service
au niveau local

Les travaux de vérification dont traite ce chapitre ont été menés conformément au mandat législatif, aux politiques et aux méthodes du Bureau du vérificateur général. Ces politiques et méthodes respectent les normes recommandées par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Les paragraphes numérotés et en caractères gras indiquent des recommandations.

Table des matières

	Page
Points saillants	2–5
Introduction	2–7
Les services de base du Ministère sont offerts localement	2–7
Fournir des services de grande qualité : la pierre angulaire de la vision du Ministère	2–7
Objet de la vérification	2–8
Observations et recommandations	2–9
Des progrès considérables ont été faits au chapitre de la qualité du service	2–9
Le Ministère a pris des engagements nationaux	2–11
Besoin de mieux communiquer les engagements pris	2–11
Certains centres de ressources humaines du Canada vont au-delà des engagements nationaux	2–12
Les engagements nationaux ne comprennent pas tous les éléments clés	2–12
La mesure et la communication du rendement doivent être améliorées	2–14
La mesure du rendement à l'égard des engagements nationaux est lacunaire	2–14
Le temps d'attente pour les services au comptoir n'est pas uniformément calculé ni communiqué	2–15
Le calcul de la rapidité des paiements doit être amélioré	2–16
Les mesures et les objectifs de rendement du service pour les Programmes de la sécurité du revenu doivent être renforcés	2–18
La rapidité des paiements d'assurance-emploi s'est améliorée mais leur exactitude a diminué	2–19
Absence de mesures et d'objectifs de rendement locaux pour assurer l'exactitude des paiements d'assurance-emploi	2–21
Qualité du service offert par les organisations non gouvernementales	2–22
Il n'y a pas de cadre redditionnel pour la qualité des services d'aide à l'emploi	2–22
D'autres améliorations sont nécessaires afin de mieux intégrer la qualité aux activités locales	2–23
Une plus grande rétroaction des clients au niveau local contribuerait à améliorer les services	2–23
Il faut accorder plus d'attention aux mécanismes de plainte et de recours	2–24
Le Ministère ne possède pas d'information adéquate sur le coût des services	2–24
Il faut préparer des plans d'action pour l'amélioration continue de la qualité du service	2–25
Informer le Parlement au sujet du rendement des services	2–26
Les lacunes de l'information sur le rendement en regard des engagements nationaux	2–26
Conclusion	2–27
À propos de la vérification	2–29

Page

Pièces

2.1	Réseau de prestation de services	2–8
2.2	Description des services que nous avons examinés	2–9
2.3	« Nos normes de services »	2–11
2.4	Éléments clés pour améliorer la qualité du service	2–13
2.5	Communication des engagements pris dans les centres de ressources humaines du Canada (CRHC) – Programme d'assurance-emploi	2–14
2.6	Aspects de la qualité du service mesurés dans les centres de ressources humaines du Canada (CRHC) – Programme d'assurance-emploi	2–15
2.7	Dépassement des cibles de rendement des centres de ressources humaines du Canada (CRHC) – Programme d'assurance-emploi	2–17
2.8	Taux estimés d'exactitude et rapidité de paiement – Programme d'assurance-emploi	2–19
2.9	Causes des paiements erronés – Programme d'assurance-emploi	2–20

Développement des ressources humaines Canada

La qualité du service au niveau local

Points saillants

2.1 Développement des ressources humaines Canada (DRHC) a fait des progrès considérables au chapitre de la qualité du service. Au cours des dernières années, le Ministère a pris différentes initiatives nationales, notamment en élaborant une politique qui précise son approche d'un service de grande qualité; en mettant en oeuvre un nouveau réseau de prestation de services pour rendre ceux-ci plus accessibles aux Canadiens; et en établissant quels engagements nationaux il prenait. Au niveau local, mentionnons des initiatives visant à améliorer les compétences des employés en matière de service et l'utilisation de nouvelles technologies.

2.2 Bien que DRHC ait pris des engagements nationaux, ils ne sont pas communiqués uniformément aux clients dans les points de service. De plus, les bureaux locaux ne divulguent pas aux clients, de façon uniforme, la mesure du rendement en regard des objectifs de la prestation de services, le coût des services et la façon de déposer une plainte sur le service reçu et d'obtenir réparation.

2.3 Le Ministère n'a pas de mesures du rendement pour évaluer tous les engagements nationaux qu'il a pris. Les mesures du rendement des services sont centrées sur le temps d'attente pour les services au comptoir ainsi que sur la rapidité du traitement des demandes et des paiements. Toutefois, nous avons noté des faiblesses concernant la mesure de ces deux indicateurs.

2.4 En dépit des améliorations qui ont été apportées à la rapidité du paiement des prestations d'assurance-emploi au cours des trois dernières années, on estime qu'au cours de cette période les paiements erronés sont passés de quatre à six dollars pour chaque 100 $ payés. Selon l'information disponible, on remarque une augmentation aussi bien des moins-payés que des trop-payés; cette augmentation est due notamment à une diminution de la qualité de l'information soumise par les employeurs. Nous avons constaté que les gestionnaires des bureaux locaux mettent surtout l'accent sur la rapidité des paiements. On ne trouve ni objectifs de rendement ni mesures de l'exactitude pour le traitement des demandes au niveau local.

2.5 Les services d'aide à l'emploi sont de plus en plus offerts par des organisations non gouvernementales en vertu d'accords de contribution conclus avec DRHC. Les accords que nous avons examinés ne décrivent pas les attentes ou les objectifs pour ce qui est du rendement des services. Ils n'exigent pas non plus que les organisations non gouvernementales rendent compte de la qualité des services offerts.

2.6 L'information que le Ministère fournit au Parlement au sujet de sa performance en regard des engagements nationaux qu'il a pris présente des lacunes. De plus, nous avons constaté des lacunes dans l'information qui pourrait mettre en perspective le rendement des services qui est communiqué. Il n'est pas possible, par exemple, d'évaluer la rapidité du paiement des prestations d'assurance-emploi en fonction de l'information sur l'exactitude des paiements.

Contexte et autres observations

2.7 Près d'un Canadien sur trois est un client de DRHC. Chaque année, le Ministère traite entre 60 millions et 80 millions de demandes relatives aux programmes, envoie environ 100 millions de lettres et verse plus de 50 milliards de dollars en prestations diverses. La plupart des programmes et des services sont offerts au niveau local par l'un des plus importants réseaux de prestation de services du gouvernement fédéral. Ce réseau comprend 320 centres de ressources humaines du Canada, 5 000 kiosques libre-service, 21 centres de services

téléphoniques et dix centres de traitement du courrier. Près de 80 p. 100 des quelque 21 000 employés de DRHC travaillent au niveau local.

2.8 Afin d'assurer l'amélioration continue de la qualité du service, les gestionnaires doivent obtenir une plus grande rétroaction des clients au niveau local, par exemple en enquêtant sur la satisfaction des clients et en analysant les plaintes qu'ils formulent. Il n'y a aucune politique de traitement des plaintes relatives au Programme d'assurance-emploi et aux Programmes de la sécurité du revenu. Précisons toutefois que les responsables des Programmes de la sécurité du revenu ont commencé à élaborer une telle politique.

2.9 Le Ministère ne dispose pas de l'information sur les coûts dont il a besoin pour gérer le compromis à faire entre le coût de ses principaux services et leur qualité. Nous croyons qu'il doit s'efforcer d'élaborer et de mettre en oeuvre, au niveau local, des plans d'action axés sur l'amélioration continue de la qualité du service.

Les réponses du Ministère à nos recommandations sont présentées dans le chapitre. En général, le Ministère est d'accord avec les recommandations et il indique les mesures qu'il prend ou qu'il prévoit prendre pour les mettre en oeuvre.

Introduction

Les services de base du Ministère sont offerts localement

2.10 Développement des ressources humaines Canada (DRHC) est le plus important des ministères fédéraux à vocation sociale. Il fournit chaque année des services à près de neuf millions de Canadiens dans toutes les régions du pays. Il traite entre 60 millions et 80 millions de demandes relatives aux programmes, envoie environ 100 millions de lettres aux Canadiens et verse plus de 50 milliards de dollars en prestations diverses.

2.11 Les principaux programmes et services du Ministère sont fournis localement puisque son personnel doit communiquer directement avec les clients. Environ 80 p. 100 de ses quelque 21 000 employés travaillent dans des bureaux locaux et régionaux.

2.12 Les services fournis dans les bureaux locaux portent notamment sur les programmes de soutien du revenu et de supplément de revenu à l'intention des chômeurs, des personnes âgées, des personnes handicapées et des personnes inscrites à des programmes de recyclage ou qui tentent d'entrer ou de revenir sur le marché du travail. Les autres services fournis aux clients vont du counselling à l'inscription à des cours de formation et de perfectionnement. Les bureaux locaux peuvent également fournir de l'information sur les marchés du travail locaux ainsi que d'autres renseignements.

Fournir des services de grande qualité : la pierre angulaire de la vision du Ministère

2.13 En août 1995, le ministre du Développement des ressources humaines a annoncé des plans pour rendre les services plus accessibles aux Canadiens. Le nouveau réseau de prestation de services devait offrir la gamme complète des services de DRHC aux points d'accueil et comprendre des bureaux, des kiosques et des services informatisés à accès direct. Le nouveau réseau ferait appel à des partenariats avec d'autres ordres de gouvernement et avec des organisations non gouvernementales dans le but d'améliorer l'accès aux services pour tous les clients de DRHC et, en particulier, les personnes âgées. Le réseau et les services informatisés devaient donner à un plus grand nombre de clients l'accès aux services de DRHC à partir de leur foyer.

2.14 « Ce nouveau réseau », déclarait le Ministre, « représente une réduction des dépenses en même temps qu'il offrira aux Canadiens un accès accru à nos services. Nous sommes en train de créer un réseau de prestation de services abordable, très souple et décentralisé pour offrir l'aide dont la population a besoin, compte tenu du contexte social actuel ». La pièce 2.1 présente ce réseau.

2.15 À l'heure actuelle, le réseau comprend 320 centres de ressources humaines du Canada (CRHC), environ 5 000 kiosques libre-service, 21 centres de services téléphoniques et dix centres de traitement du courrier. Il diffuse de l'information au moyen de la télévision et d'Internet. DRHC a aussi signé des ententes sur le développement du marché du travail avec neuf provinces. En vertu de ces accords, les services liés au développement du marché du travail sont fournis par les provinces ou cogérés avec elles. DRHC a aussi conclu un grand nombre d'accords de contribution avec des organisations non gouvernementales telles que des organismes de services communautaires pour la prestation de services à ses clients.

2.16 En juin 1995, le Cabinet a approuvé l'Initiative pour des services de qualité, une stratégie fédérale ayant comme objectif d'améliorer la qualité des services offerts aux Canadiens. DRHC a défini son approche en vue de fournir des services de grande qualité dans un document publié en 1996, *Démarche pour des services de qualité*. Les éléments clés

Chaque année, Développement des ressources humaines Canada fournit des services à près de neuf millions de Canadiens et verse plus de 50 milliards de dollars en prestations diverses.

Le nouveau réseau de prestation de services comprend 320 centres de ressources humaines du Canada, environ 5 000 kiosques libre-service, 21 centres de services téléphoniques et dix centres de traitement du courrier.

Nous nous sommes penchés sur la façon dont le Ministère gère la qualité des services fournis localement.

de cette approche étaient les suivants : la consultation des clients, des employés, des syndicats et des partenaires; l'établissement et la communication des engagements ayant trait aux services; la reddition de comptes; la mesure des résultats; et l'amélioration continue.

Objet de la vérification

2.17 La vérification avait pour objet de déterminer dans quelle mesure DRHC :

- intègre la qualité du service à ses activités et cerne des possibilités d'amélioration continue;
- gère la qualité du service local avec efficience et efficacité;
- fournit au Parlement une information pertinente, compréhensible et équilibrée sur la qualité du service.

2.18 Nous nous sommes penchés sur la façon dont le Ministère gère la qualité des services fournis localement; nous avons examiné les services de base suivants des CRHC :

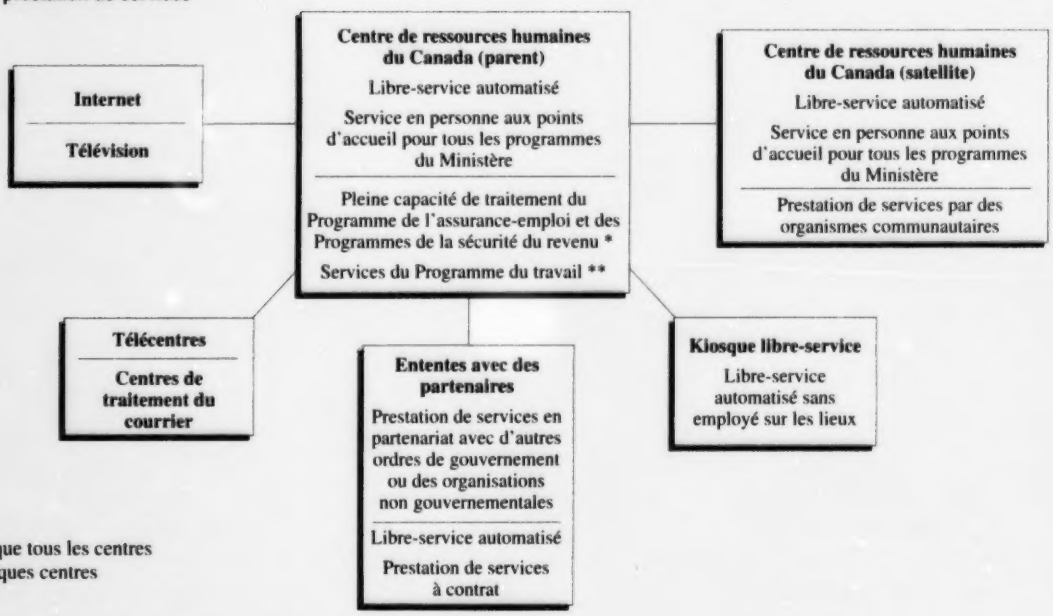
- l'information donnée aux Canadiens sur les services liés au Programme d'assurance-emploi et aux Programmes de la sécurité du revenu;
- les services de première ligne;
- le traitement des demandes de prestations d'assurance-emploi et de sécurité du revenu (sauf les prestations d'invalidité du Régime de pensions du Canada).

2.19 Nous avons aussi examiné les services d'aide à l'emploi fournis par les organisations non gouvernementales (ONG) en vertu d'accords de contribution conclus avec le Ministère. La pièce 2.2 renferme une brève description de chacun des services que nous avons examinés.

2.20 Nous avons axé nos efforts sur les services fournis en personne et par la poste. Bien que les services téléphoniques

Pièce 2.1

Réseau de prestation de services



* Presque tous les centres
** Quelques centres

Source : Développement des ressources humaines Canada

représentent un élément important du réseau de prestation de services, nous ne les avons pas inclus dans la vérification puisque nous en avons tenu compte dans notre vérification de la qualité du service dans l'ensemble du gouvernement (voir le chapitre 1 de ce rapport, « La qualité du service »). D'autres détails sont donnés à la fin du présent chapitre dans la section **À propos de la vérification**.

Observations et recommandations

Des progrès considérables ont été faits au chapitre de la qualité du service

2.21 Le Ministère a dû relever d'énormes défis au cours des dernières années. Il a, entre autres, mis en application une nouvelle *Loi sur l'assurance-emploi* en juillet 1996, mis en oeuvre le nouveau réseau de prestation de services en 1995 et entrepris sa « démarche pour des services de qualité » en 1996. En outre, après l'Examen des programmes de 1994–1995, il s'est vu forcé de réduire son effectif de quelque 5 000 personnes et ses dépenses de fonctionnement annuelles, de 200 millions de dollars. Plus récemment, DRHC a consacré beaucoup d'efforts et de ressources à la préparation de ses systèmes informatiques pour le passage à l'an 2000.

2.22 Le nouveau réseau de prestation de services a été conçu pour fournir des services de quantité et de qualité égales (ou même plus grandes) mais avec moins de ressources. À cette fin, la structure de prestation locale a été complètement remaniée. Le réseau a permis de regrouper les services dans 100 centres de ressources humaines du Canada (CRHC) principaux qui fournissent tous les services, y compris les fonctions administrative et de soutien; 220 bureaux satellites offrent les services de base et font rapport aux CRHC principaux. Environ 150 bureaux locaux ont fermé lorsque le nouveau réseau est devenu opérationnel.

2.23 Le nouveau réseau a aussi entraîné une réorganisation majeure et un changement de culture. Il a provoqué la déstratification de l'organisation et réduit le nombre de niveaux de gestion. Il n'y a maintenant qu'une personne entre chaque directeur de CRHC et le sous-ministre. Les directeurs des centres jouissent d'une autonomie complète pour ce qui est d'offrir les meilleurs services possibles aux clients. Le personnel de première

Le personnel de première ligne a reçu une formation devant l'aider à répondre aux besoins de tous genres des clients, et il est autorisé à le faire.

Pièce 2.2

Description des services que nous avons examinés

Services	Description
Information	Libre-service – Information générale sur les programmes et services de DRHC et sur les services offerts par les centres de ressources humaines du Canada (CRHC).
Services de première ligne	Les services de première ligne sont le premier point de contact d'un client dans un CRHC pour obtenir de l'information ou de l'assistance pour l'utilisation d'outils libre-service, déterminer son admissibilité à un programme ou service, régler des problèmes ou changer son statut de prestataire.
Traitement des demandes	Le traitement des demandes d'assurance-emploi et des demandes du Régime de pensions du Canada (excluant l'Invalidité) et des prestations de la Sécurité de la vieillesse.
Services d'aide à l'emploi	Des services de soutien à l'emploi offerts par des organisations non gouvernementales aux membres d'un groupe particulier dans la collectivité desservie par un CRHC.

Source : Développement des ressources humaines Canada (DRHC)

Développement des ressources humaines Canada a reconnu qu'il était nécessaire d'avoir un cadre de qualité afin d'établir un lien entre ses diverses initiatives touchant la qualité du service, de surveiller les progrès et de planifier l'amélioration continue.

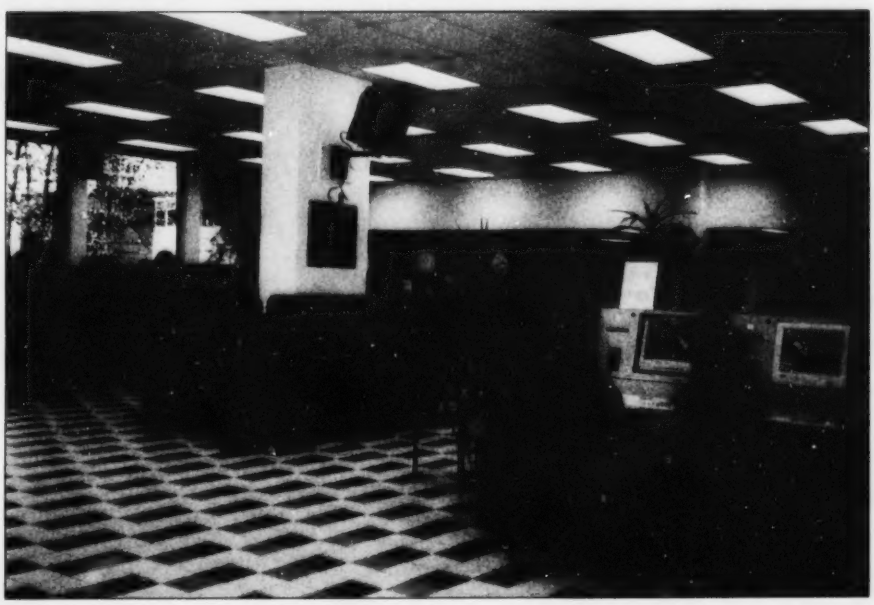
ligne a reçu une formation devant l'aider à répondre aux besoins de tous genres des clients, et il est autorisé à le faire.

2.24 Avec ce nouveau réseau, le Ministère a conçu de nouveaux modèles de service pour les Canadiens. Ces modèles comprennent notamment les partenariats avec d'autres ordres de gouvernement et avec des organisations non gouvernementales et le libre-service à la clientèle au moyen d'installations automatisées et d'Internet. Les services téléphoniques ont été améliorés. Plus de 5 000 kiosques (terminaux d'ordinateur) sont situés dans les locaux des CRHC et de leurs partenaires. Les clients utilisent les kiosques pour obtenir de l'information sur les postes vacants et le marché du travail. En outre, ils utilisent des kiosques situés dans les centres pour demander des prestations d'assurance-emploi au lieu de remplir des formulaires. Dans certaines régions, selon DRHC, plus de 70 p. 100 des demandes d'assurance-emploi sont présentées dans des kiosques.

2.25 Notre vérification à l'échelle fédérale de la qualité du service (voir le chapitre 1) a révélé que DRHC a amélioré les services téléphoniques offerts aux Canadiens depuis 1996. La technologie introduite récemment permet aux prestataires d'assurance-emploi de signaler, à l'aide du bloc numérique de leur téléphone à clavier, leur disponibilité pour travailler et toute rémunération obtenue pendant qu'ils touchent des prestations. Dans le passé, les prestataires devaient poster cette information au Ministère.

2.26 DRHC a établi un cadre redditionnel axé sur les résultats et défini son approche à l'égard de la qualité du service. Pour démontrer son engagement relativement à la qualité du service et assurer le leadership, il a formé une équipe de champions (quatre sous-ministres adjoints) et des comités connexes. Il a aussi créé des comités régionaux et locaux pour améliorer la communication partout au Ministère et pour faire connaître les meilleures pratiques en matière de qualité du service.

2.27 Le Ministère a reconnu qu'il était nécessaire d'avoir un cadre de qualité afin d'établir un lien entre ses diverses initiatives touchant la qualité du service, de surveiller les progrès et de planifier



Des clients utilisent des kiosques dans un centre de ressources humaines du Canada (voir le paragraphe 2.24).

M121

IMPORTANT NOTE CONCERNING THE FOLLOWING PAGES

THE PAGES WHICH FOLLOW HAVE BEEN FILMED TWICE IN ORDER TO OBTAIN THE BEST REPRODUCTIVE QUALITY

USERS SHOULD CONSULT ALL THE PAGES REPRODUCED ON THE FICHE IN ORDER TO OBTAIN A COMPLETE READING OF THE TEXT.

REMARQUE IMPORTANTE CONCERNANT LES PAGES QUI SUIVENT

LES PAGES SUIVANTES ONT ÉTÉ REPRODUITES EN DOUBLE AFIN D'AMÉLIORER LA QUALITÉ DE REPRODUCTION

LES UTILISATEURS DOIVENT CONSULTER TOUTES LES PAGES REPRODUITES SUR LA FICHE AFIN D'OBTENIR LA LECTURE DU TEXTE INTÉGRAL

micro|media
a division of IHS Canada

20 Victoria Street
Toronto, Ontario M5C 2N8
Tel.: (416) 362-5211
Toll Free: 1-800-387-2689
Fax: (416) 362-6161
Email: info@micromedia.on.ca

l'amélioration continue. Nous convenons qu'un tel cadre aiderait à déterminer quels secteurs il faut améliorer en priorité et à intégrer les initiatives de qualité du service à ses activités.

2.28 À cette fin, DRHC a fait l'essai du cadre mis en place par l'Institut national de la qualité. Il a fait l'exercice d'évaluation de la qualité de l'Institut dans trois régions et une direction générale de l'administration centrale; toutefois, les rapports n'étaient pas encore disponibles au moment de notre vérification.

2.29 Le Ministère reconnaît que, pour accroître la qualité du service, il doit concentrer ses efforts au niveau local. Tous les CRHC que nous avons visités avaient mis en oeuvre différentes initiatives au niveau national, régional et local pour améliorer la qualité du service, notamment la formation de comités locaux de la qualité, la création de nouveaux postes tels que les agents d'aide à la clientèle, l'amélioration des compétences des employés et l'accroissement de la disponibilité et de l'utilisation des nouvelles technologies. L'un des CRHC principaux que nous avons visités prévoyait obtenir la certification ISO 9002 pour son approche à l'égard de la qualité du service. Le Ministère nous a dit que cinq centres avaient obtenu la certification ISO 9001.

2.30 La qualité du service doit cependant faire l'objet d'une attention constante. Nous avons relevé plusieurs secteurs où des améliorations étaient nécessaires.

La qualité du service doit faire l'objet d'une attention constante; nous avons relevé plusieurs secteurs où des améliorations étaient nécessaires.

Le Ministère a pris des engagements nationaux

Besoin de mieux communiquer les engagements pris

2.31 Le Ministère a pris des engagements nationaux en regard de quatre éléments principaux, notamment un énoncé de principes pour la qualité du traitement des demandes de la clientèle et de l'information à laquelle les clients peuvent s'attendre; le temps d'attente dans les bureaux; la rapidité du paiement des prestations d'emploi et mesures de soutien, de l'assurance-emploi et de la sécurité du revenu. Il a également pris des engagements particuliers à la composante travail de DRHC (voir la pièce 2.3).

2.32 DRHC souhaite que chaque bureau affiche ses engagements nationaux en ce qui a trait à la qualité du service. En les communiquant ainsi aux clients le

Pièce 2.3

« Nos normes de services »

Nos normes de services

- Vous avez droit à un service courtois et attentionné et à une information complète et exacte sur vos droits et vos obligations.
- Nous avons pour objectif de réduire au minimum le temps d'attente nécessaire pour rencontrer un préposé à la clientèle. Les temps d'attente seront affichés dans nos bureaux.
- Vous devriez normalement, si vous y êtes admissible, recevoir votre premier paiement en deçà de :
  - 28 jours dans le cas des prestations d'emploi et mesures de soutien;
  - 28 jours dans le cas des prestations d'assurance-emploi;
  - 35 jours dans le cas des prestations de la Sécurité de la vieillesse et du Régime de pensions du Canada.
- Nous fournirons un service d'intervention d'urgence de 24 heures dans les cas d'accidents mortels et de refus de travailler dans des domaines de compétence fédérale.
- Nous répondrons aux plaintes de congédiement injuste relevant de la compétence fédérale en deux jours ouvrables.

Source : Développement des ressources humaines Canada

l'amélioration continue. Nous convenons qu'un tel cadre aiderait à déterminer quels secteurs il faut améliorer en priorité et à intégrer les initiatives de qualité du service à ses activités.

2.28 À cette fin, DRHC a fait l'essai du cadre mis en place par l'Institut national de la qualité. Il a fait l'exercice d'évaluation de la qualité de l'Institut dans trois régions et une direction générale de l'administration centrale; toutefois, les rapports n'étaient pas encore disponibles au moment de notre vérification.

2.29 Le Ministère reconnaît que, pour accroître la qualité du service, il doit concentrer ses efforts au niveau local. Tous les CRHC que nous avons visités avaient mis en oeuvre différentes initiatives au niveau national, régional et local pour améliorer la qualité du service, notamment la formation de comités locaux de la qualité, la création de nouveaux postes tels que les agents d'aide à la clientèle, l'amélioration des compétences des employés et l'accroissement de la disponibilité et de l'utilisation des nouvelles technologies. L'un des CRHC principaux que nous avons visités prévoyait obtenir la certification ISO 9002 pour son approche à l'égard de la qualité du service. Le Ministère nous a dit que cinq centres avaient obtenu la certification ISO 9001.

2.30 La qualité du service doit cependant faire l'objet d'une attention constante. Nous avons relevé plusieurs secteurs où des améliorations étaient nécessaires.

La qualité du service doit faire l'objet d'une attention constante; nous avons relevé plusieurs secteurs où des améliorations étaient nécessaires.

Le Ministère a pris des engagements nationaux

Besoin de mieux communiquer les engagements pris

2.31 Le Ministère a pris des engagements nationaux en regard de quatre éléments principaux, notamment un énoncé de principes pour la qualité du traitement des demandes de la clientèle et de l'information à laquelle les clients peuvent s'attendre; le temps d'attente dans les bureaux; la rapidité du paiement des prestations d'emploi et mesures de soutien, de l'assurance-emploi et de la sécurité du revenu. Il a également pris des engagements particuliers à la composante travail de DRHC (voir la pièce 2.3).

2.32 DRHC souhaite que chaque bureau affiche ses engagements nationaux en ce qui a trait à la qualité du service. En les communiquant ainsi aux clients le

Pièce 2.3

« Nos normes de services »

Nos normes de services

- Vous avez droit à un service courtois et attentionné et à une information complète et exacte sur vos droits et vos obligations.
- Nous avons pour objectif de réduire au minimum le temps d'attente nécessaire pour rencontrer un préposé à la clientèle. Les temps d'attente seront affichés dans nos bureaux.
- Vous devriez normalement, si vous y êtes admissible, recevoir votre premier paiement en deçà de :
  - 28 jours dans le cas des prestations d'emploi et mesures de soutien;
  - 28 jours dans le cas des prestations d'assurance-emploi;
  - 35 jours dans le cas des prestations de la Sécurité de la vieillesse et du Régime de pensions du Canada.
- Nous fournirons un service d'intervention d'urgence de 24 heures dans les cas d'accidents mortels et de refus de travailler dans des domaines de compétence fédérale.
- Nous répondrons aux plaintes de congédiement injuste relevant de la compétence fédérale en deux jours ouvrables.

Source : Développement des ressources humaines Canada

Ministère précise son objectif premier qui est de fournir des services de grande qualité. C'est aussi un élément important de sa *Démarche pour des services de qualité*.

2.33 Nous avons constaté que 12 des 13 CRHC que nous avons visités affichaient quelques-uns ou la totalité des engagements nationaux dans leurs salles d'attente. Le centre restant fournissait les services visés par ces mêmes engagements nationaux mais ne les avait pas affichés; il avait plutôt affiché ses propres engagements locaux, lesquels portaient davantage sur des aspects de la qualité qui différaient de ceux qui faisaient l'objet des engagements nationaux. Aucun des engagements locaux, par exemple, ne mentionnait la rapidité des paiements, le temps d'attente pour les services au comptoir ou l'information complète et exacte sur les droits et obligations.

2.34 Dans les CRHC qui avaient affiché des composantes des engagements nationaux, nous avons constaté ce qui suit :

- deux ne mentionnaient pas « en deçà de 35 jours » comme objectif touchant la rapidité du paiement des prestations des Programmes de la sécurité du revenu;
- trois n'avaient pas indiqué que les clients ont droit à une information complète et exacte sur leurs droits et obligations;
- sept n'avaient pas indiqué le temps d'attente prévu pour rencontrer un agent d'aide à la clientèle.

2.35 Enfin, même si les brochures et les formulaires de demande de prestations d'assurance-emploi et de sécurité du revenu qui sont mis à la disposition des clients dans les CRHC décrivent la nature des services, ils n'indiquent pas clairement tous les éléments pertinents des engagements nationaux; en particulier, ils fournissent peu d'information sur les objectifs de prestation, voire pas du tout.

2.36 Le Ministère devrait veiller, le cas échéant, à ce que les centres de ressources humaines du Canada communiquent clairement tous les engagements nationaux aux clients.

Réponse du Ministère : *Selon la politique, tous les engagements nationaux en matière de service, y compris le temps d'attente de la clientèle, doivent être affichés, s'il y a lieu, dans les centres des ressources humaines du Canada. La politique sera réaffirmée.*

Certains centres de ressources humaines du Canada vont au-delà des engagements nationaux

2.37 L'orientation du Ministère, en ce qui a trait au service, consiste à permettre aux régions et aux CRHC de prendre des engagements qui répondent aux priorités et aux besoins particuliers de leurs clients. La plupart des centres que nous avons visités avaient, de leur propre initiative, précisé et affiché leurs engagements régionaux ou locaux. Ces engagements ne comportaient en aucun cas des objectifs moins exigeants que ceux établis au niveau national. Les centres avaient plutôt dépassé le cadre des engagements nationaux. Voici quelques exemples.

- L'un des centres affichait un engagement selon lequel les appels relatifs à l'assurance-emploi seraient entendus par le Conseil arbitral dans un délai de moins de 30 jours.
- Trois centres s'engageaient à répondre aux demandes de renseignements en moins de 48 heures.
- Quatre centres s'engageaient à donner aux clients de l'information pour les aider à mieux comprendre les programmes et services offerts.

Les engagements nationaux ne comprennent pas tous les éléments clés

2.38 Après avoir recensé six éléments clés pour améliorer la qualité du service, le gouvernement a demandé que tous les ministères et organismes les affichent et

les communiquent aux clients dans les points de service. Ces éléments comprennent la description du service, la qualité du service à laquelle les clients peuvent s'attendre, les objectifs de prestation, l'information sur les coûts, les mécanismes de plainte et de recours possibles et le rendement par rapport aux objectifs de prestation (voir la pièce 2.4).

2.39 Dans les 13 centres que nous avons visités, nous avons constaté que les engagements — nationaux, régionaux ou locaux — communiqués aux clients étaient incomplets (voir la pièce 2.5). Voici quelques exemples.

- Aucun des engagements affichés ne comprenait tous les éléments clés.

- Seulement deux centres divulguaient leur rendement en regard des objectifs de prestation dans les points de service.

- Aucun centre ne communiquait le coût des services ou ne fournissait l'information sur les mécanismes de plainte et de recours possibles.

2.40 Les objectifs de prestation constituent l'un des éléments les plus importants de l'engagement à donner un service de grande qualité. Ce sont les objectifs fixés pour les niveaux de rendement des principaux aspects du service, notamment l'accessibilité, la rapidité, la fiabilité ou l'exactitude, la courtoise du personnel et d'autres aspects mesurables liés à l'environnement des services (par exemple le confort dans les salles d'attente).

2.41 Nous avons constaté que les objectifs diffusés par les CRHC se rattachent principalement au temps d'attente pour les services au comptoir et à la rapidité du paiement des prestations d'assurance-emploi et de sécurité du revenu. Les objectifs relatifs à l'exactitude ou à la fiabilité des services ne sont pas communiqués aux clients aux points de service.

2.42 Les clients peuvent obtenir le service en personne dans un centre, par courrier ou par téléphone. Les engagements affichés dans les centres que nous avons visités ne comprenaient pas les objectifs liés à la prestation des services téléphoniques. Lorsqu'un agent d'aide à la clientèle d'un centre ne peut répondre à la question d'un client, il lui demande d'appeler un centre de services téléphoniques (numéro 1-800) à l'aide de l'appareil du centre. Comme les engagements affichés n'indiquent pas quels sont les services offerts par les centres de services téléphoniques, les

Après avoir recensé six éléments clés pour améliorer la qualité du service, le gouvernement a demandé que tous les ministères et organismes les communiquent aux clients dans les points de service.

Pièce 2.4

Éléments clés pour améliorer la qualité du service

Description	La description du service que le gouvernement compte fournir et, s'il y a lieu, les avantages que la clientèle devrait en tirer.
Engagements	Les engagements en matière de service ou les principes qui décrivent la qualité du service qu'un client peut s'attendre à recevoir, notamment sur les plans de la transparence, de l'équité et de la courtoisie.
Objectifs de prestation	Des objectifs de prestation pour les principaux aspects du service, notamment l'accès, la rapidité d'exécution et l'exactitude.
Coûts	Une indication au client du coût associé à la prestation du service.
Mécanismes de plainte et de recours	Les mécanismes de plainte et de recours qui donnent aux clients le moyen d'obtenir satisfaction quand ils estiment que le gouvernement n'a pas respecté les engagements pris.
Rendement en regard des objectifs de prestation	Le rendement en regard des objectifs de prestation, mesuré et communiqué.

Source : Conseil du Trésor du Canada, *Les normes de service : un guide pour l'initiative*, 1995

clients ne peuvent pas comparer la qualité du service en fonction d'attentes raisonnables. (Pour obtenir plus de renseignements sur les centres de services téléphoniques, voir le chapitre 1, « La qualité du service ».)

Nous avons constaté que les engagements — nationaux, régionaux ou locaux — communiqués aux clients ne comprenaient pas tous les éléments clés.

2.43 Le Ministère devrait élaborer les objectifs de prestation en ce qui concerne les principaux aspects de la qualité des divers services. Il devrait veiller à ce que les centres de ressources humaines du Canada communiquent aux clients :

- **les objectifs de prestation et le rendement obtenu en regard de ces objectifs;**
- **l'information sur le coût des services de même que sur les mécanismes de plainte et de recours possibles pour les clients.**

Réponse du Ministère : *Les objectifs sont précisés dans l'énoncé de chacun des engagements nationaux particuliers en matière de service (voir la pièce 2.3). Le Ministère fera connaître les résultats des engagements nationaux en matière de service dans le* Rapport sur le rendement ministériel. *Étant donné que la période durant laquelle les engagements ont été introduits était caractérisée par un certain nombre de modifications, d'innovations et d'ajustements de grande portée, le nombre des engagements nationaux en matière de service a été limité. Les engagements pris en fonction du service se sont concentrés surtout sur la communication directe avec la clientèle. L'importance du coût des services, en matière d'information, est reconnue; on étudie présentement une version provisoire d'une méthode à employer. L'approche du Ministère face à la qualité du service reconnaît l'importance de bien renseigner la clientèle sur les mécanismes de plainte et de recours et elle fera l'objet d'un suivi.*

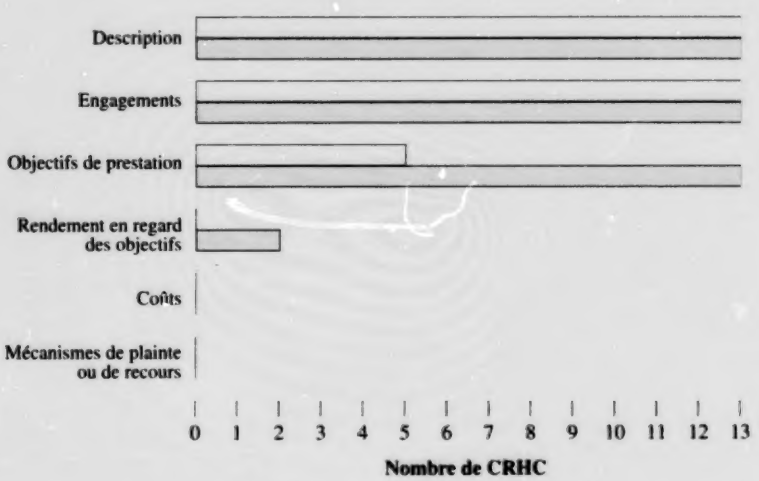
La mesure et la communication du rendement doivent être améliorées

La mesure du rendement à l'égard des engagements nationaux est lacunaire

2.44 La mesure du rendement permet de déterminer si la prestation des services est conforme aux engagements nationaux et notamment aux objectifs fixés pour le rendement des services. C'est pourquoi nous nous attendions à ce que la mesure du rendement soit un élément clé des efforts déployés par le Ministère en vue d'améliorer de manière continue la qualité du service et de rendre compte des résultats.

Pièce 2.5

Communication des engagements pris dans les centres de ressources humaines du Canada (CRHC) – Programme d'assurance-emploi



Source : Évaluation du Bureau du vérificateur général du Canada

2.45 Nous avons constaté que les principaux aspects de la qualité mesurés par les CRHC sont la rapidité du traitement des demandes et des paiements et le temps d'attente pour les services au comptoir. Le Ministère n'a pas de mesures de rendement pour la rapidité du paiement des prestations de la Sécurité de la vieillesse ou du Régime de pensions du Canada. Il n'est donc pas possible d'apprécier la rapidité de ces paiements en fonction des objectifs établis dans les engagements nationaux.

2.46 Nous avons constaté que peu de CRHC avaient élaboré des mesures de la satisfaction des clients. La pièce 2.6 montre que, pour les services d'assurance-emploi, seulement quatre des 13 CRHC visités avaient mesuré la satisfaction des clients en regard de la courtoisie du personnel et qu'aucun n'avait mesuré la satisfaction des clients par rapport à l'information reçue sur leurs droits et obligations.

2.47 Le Ministère devrait concevoir et mettre en oeuvre des systèmes pour mesurer le rendement par rapport à tous les aspects de ses engagements nationaux.

Réponse du Ministère : *Au cours de 2000–2001, on mènera un sondage auprès de la clientèle pour déterminer le niveau de satisfaction des clients au chapitre de la courtoisie, de l'exactitude et de l'intégralité des renseignements reçus. Ce sondage fournira au Ministère un point de référence et lui permettra d'élaborer un plan national d'amélioration tenant compte des priorités déterminées par la clientèle. DRHC prévoit également mettre en place un système national qui fournira des renseignements uniformes sur le temps d'attente.*

Quant au processus de paiement relatif aux Programmes de la sécurité du revenu, le système de mesure actuel traduit le temps de traitement des demandes. On tente actuellement d'améliorer l'information sur le service à la clientèle.

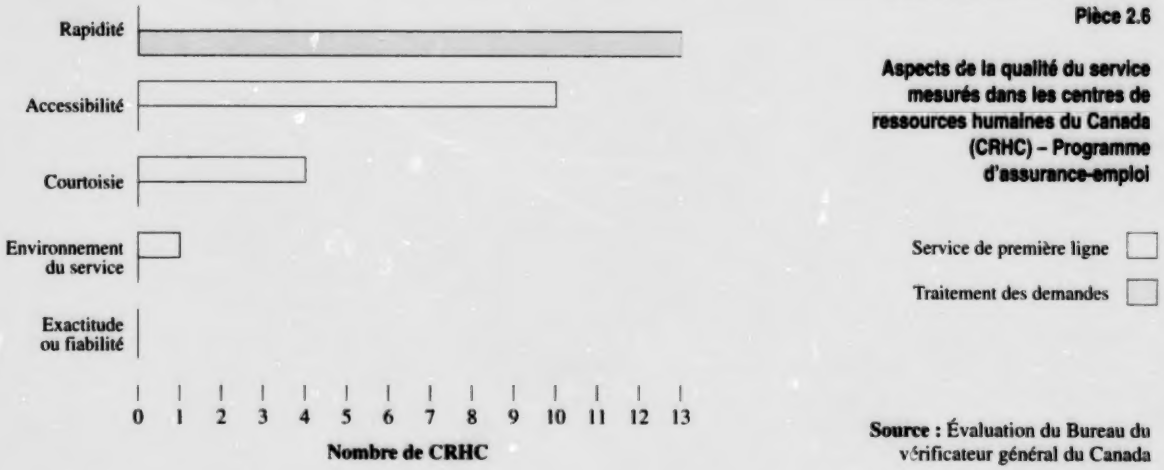
Peu de bureaux locaux examinés avaient élaboré des mesures de la satisfaction des clients.

Le temps d'attente pour les services au comptoir n'est pas uniformément calculé ni communiqué

2.48 Les agents d'aide à la clientèle offrent une gamme de plus en plus étendue de services. Leurs tâches sont plus nombreuses et complexes car ils doivent fournir des services plus intégrés qui touchent aux principaux programmes de DRHC. L'engagement national en la matière consiste à réduire le plus possible le temps d'attente des clients et à afficher le temps d'attente dans les bureaux

Pièce 2.6

Aspects de la qualité du service mesurés dans les centres de ressources humaines du Canada (CRHC) – Programme d'assurance-emploi



Source : Évaluation du Bureau du vérificateur général du Canada

Étant donné que le temps d'attente pour les services au comptoir n'est pas uniformément calculé, il est difficile pour les gestionnaires locaux de rendre compte de leur rendement par rapport à cet engagement.

locaux. Dans les CRHC que nous avons visités, par exemple, le temps d'attente affiché pour les services d'assurance-emploi variait de 15 à 30 minutes.

2.49 Nous avons observé que dix des 13 CRHC utilisaient des systèmes informatiques pour calculer les temps d'attente (voir la pièce 2.6). Ces systèmes leur permettaient de recenser les périodes de pointe et de gérer le mouvement des clients de manière proactive. Cependant, deux de ces dix CHRC qui avaient recours à des systèmes informatiques ne les utilisaient pas à pleine capacité. L'un d'entre eux n'utilisait pas le système pendant les périodes de pointe et l'autre ne calculait pas le temps d'attente à partir du moment où les clients entraient dans le bureau.

2.50 Le Ministère nous a dit que le tiers seulement des 320 CRHC utilisaient les systèmes informatiques pour calculer les temps d'attente. La grande majorité des bureaux satellites, qui fournissent des services au comptoir seulement, ne possèdent pas de systèmes informatiques à cette fin.

2.51 En raison de l'absence de mesure uniforme, il est difficile pour les gestionnaires de rendre compte de leur rendement par rapport à cet engagement national. Nous avons constaté que la plupart des plans d'activités des CRHC que nous avons examinés ne communiquaient pas le temps d'attente réel pour les services au comptoir.

2.52 Le Ministère devrait veiller à ce que les gestionnaires des centres de ressources humaines du Canada calculent et communiquent de manière uniforme le temps d'attente pour les services au comptoir et à ce qu'ils rendent compte de leur rendement en fonction de cet engagement national.

Réponse du Ministère : *Tel que le mentionne la réponse à la recommandation du paragraphe 2.47, DRHC prévoit mettre en place un système national qui fournira des renseignements uniformes sur le temps d'attente.*

Le calcul de la rapidité des paiements doit être amélioré

2.53 Pour les prestataires de l'assurance-emploi comme pour les bénéficiaires de la sécurité du revenu, la rapidité des paiements représente un élément important de la qualité du service. DRHC déclare ce qui suit dans son *Rapport sur le rendement* de 1999 : « Notre plus grande priorité à l'égard de ce programme [d'assurance-emploi] consiste à effectuer le plus rapidement possible les versements des prestations. »

2.54 Programme d'assurance-emploi. Nos visites aux 13 CRHC ont confirmé que la rapidité des paiements était calculée et surveillée chaque semaine. Au cours des trois dernières années, la proportion des CRHC qui ont dépassé l'objectif de rendement (paiement dans les 28 jours suivant l'inscription d'une demande) est passée de 57 p. 100 à 99 p. 100 (voir la pièce 2.7). Au cours de la même période, la proportion de CRHC qui ont dépassé l'objectif de productivité s'est aussi accrue.

2.55 L'indicateur de la rapidité des paiements calcule le temps à partir de la date d'enregistrement d'une demande dans le système informatique jusqu'à la date du premier paiement au prestataire. La politique actuelle consiste à inscrire les demandes au plus tard à la fin du jour ouvrable suivant la date de réception.

2.56 Toutefois, une vérification exécutée récemment par le bureau de vérification interne de DRHC a fait état de retards dans l'inscription des demandes qui ont eu pour effet d'améliorer artificiellement le rendement sans qu'il y ait eu un gain dans la rapidité des paiements du point de vue du client. Notre propre vérification d'un échantillon de 56 demandes — choisies de façon aléatoire à partir des demandes examinées par le Système global de dépistage —

a montré des retards dans l'inscription d'environ le tiers des demandes, le retard moyen étant d'environ trois jours.

2.57 Nous avons observé, dans le cadre d'un projet pilote, qu'une région calculait la rapidité des paiements à partir du début de la période de prestations, c'est-à-dire de la date d'admissibilité. Les résultats indiquent que la rapidité des paiements diminue lorsqu'elle est calculée à partir de la date d'admissibilité plutôt que de la date d'inscription.

2.58 Cette nouvelle façon de calculer la rapidité des paiements pourrait conduire à un service aux clients amélioré puisque, pour atteindre l'objectif, les gestionnaires devraient être davantage proactifs lorsqu'ils traitent les demandes. Ils devraient faire davantage, par exemple pour informer les clients de leur obligation de soumettre rapidement les documents requis. De plus, l'inscription tardive des demandes n'aurait pas d'incidence sur la rapidité des paiements si celle-ci était calculée à partir de la date d'admissibilité et non de la date d'inscription. Toutefois, cela peut avoir une incidence négative sur le rendement mesuré des CRHC, puisqu'ils n'ont que peu de contrôle sur le moment où un client présente une demande.

2.59 Le Ministère devrait veiller à ce que la rapidité des paiements des prestations d'assurance-emploi soit calculée uniformément.

Réponse du Ministère : *Selon notre politique opérationnelle, il faut inscrire une demande dans les 24 heures suivant la demande de prestation présentée par un particulier. Nous songeons à instaurer une méthode préconisant le calcul de la rapidité du paiement en mesurant le temps entre la date d'admissibilité et la date d'émission de la première prestation. Nous prévoyons commencer à calculer la rapidité du paiement de cette manière pour l'année financière 2000–2001 et améliorer la méthode avant de faire rapport en 2001–2002.*

2.60 Programmes de la sécurité du revenu. Selon l'engagement national touchant les services liés aux Programmes de la sécurité du revenu, tous les bénéficiaires seront payés dans les 35 jours suivant la date de leur admissibilité. Cet objectif s'applique à tous les types de prestations. Lors de notre vérification, cependant, le Ministère n'avait pas de système de mesure pour déterminer si, oui ou non, l'engagement

Au cours des trois dernières années, la proportion de bureaux locaux qui ont dépassé l'objectif de rendement concernant la rapidité du paiement des prestations d'assurance-emploi est passée de 57 p. 100 à 99 p. 100.

Pièce 2.7

Dépassement des cibles de rendement des centres de ressources humaines du Canada (CRHC) – Programme d'assurance-emploi

Cibles de rendement	1996–1997	1997–1998	1998–1999
	(pourcentage des CRHC qui ont dépassé la cible)		
Rapidité de paiement			
90 % des prestations versées dans un délai de 28 jours suivant l'enregistrement des demandes initiales et renouvelées	57	86	99
Productivité			
1 200 demandes initiales ou renouvelées, réglées par équivalent temps plein en temps productif [1]	53	58	70

[1] L'objectif de productivité était de 1 125 en 1996–1997.

Source : Calculs faits par le Bureau du vérificateur général du Canada à partir des données de DRHC

national était respecté. Les gestionnaires de service locaux nous ont déclaré qu'ils n'avaient pas d'information sur le rendement en regard de cet objectif.

Développement des ressources humaines Canada a commencé à élaborer un système de mesure devant produire une information fiable sur la rapidité du paiement des prestations de la sécurité du revenu.

2.61 Le Ministère a commencé à élaborer un système de mesure devant produire une information fiable sur la rapidité du paiement des prestations de la sécurité du revenu. À l'aide de ce système, les gestionnaires pourront rendre compte de leur rendement pour cet important aspect du service aux clients.

2.62 Il s'avère nécessaire de mesurer le rendement par rapport aux engagements nationaux qui ont été pris, mais également de mettre en oeuvre ou d'améliorer d'autres mesures clés du rendement en matière de service.

Les mesures et les objectifs de rendement du service pour les Programmes de la sécurité du revenu doivent être renforcés

2.63 La plupart des bénéficiaires de la sécurité du revenu postent leurs demandes, dont celles se rapportant à la tenue de compte, à l'un des 12 centres de traitement des Programmes de la sécurité du revenu. Quelques CRHC principaux traitent aussi les demandes de prestations de la sécurité du revenu et les demandes de tenue de compte des clients qui s'y rendent en personne.

2.64 La tenue de compte peut représenter jusqu'à 75 p. 100 de la charge de travail dans les centres de traitement des Programmes de la sécurité du revenu. Au cours du trimestre terminé le 30 juin 1999, par exemple, on comptait environ 1,2 million d'opérations de tenue de compte. Cela comprend la mise à jour de l'information sur les bénéficiaires, notamment l'enregistrement des décès et des changements du statut d'admissibilité. Un paiement qui est inexact parce que le compte n'est pas à jour peut entraîner des inconvénients pour le bénéficiaire.

2.65 Nous avons constaté que le Ministère n'avait pas de système adéquat pour déterminer si la mise à jour des comptes s'effectuait rapidement. Il n'a pas établi de mesures du rendement ni d'objectif pour la rapidité du service de tenue des comptes.

2.66 Pour le traitement des demandes relatives aux Programmes de la sécurité du revenu, la mesure du rendement clé est le temps nécessaire pour traiter une demande de prestations, de sa réception jusqu'à ce qu'une décision de payer ou de refuser les prestations soit entrée dans le système. À l'exception des demandes de prestations d'invalidité, l'objectif consiste à traiter les demandes dans un délai de 16 jours. L'objectif fixé pour les demandes initiales de prestations d'invalidité est de 62 jours. Le Ministère a récemment mis en place un système informatique pour calculer la rapidité du service de traitement des demandes. Au cours du trimestre terminé le 30 juin 1999, la plupart des régions ont traité seulement 30 p. 100 de leurs demandes dans le délai de 16 jours. La moyenne nationale pour ce trimestre était d'environ 27 jours.

2.67 Les gestionnaires des trois centres de traitement des Programmes de la sécurité du revenu que nous avons visités ont mis en question la validité de l'objectif de 16 jours, car les clients peuvent présenter une demande jusqu'à un an avant leur admissibilité aux prestations, en particulier dans le cas des prestations de la Sécurité de la vieillesse. Ils ont fait remarquer que, même s'il faut plus de 16 jours pour traiter une demande, il est peu probable que le client soit pénalisé parce que la date d'admissibilité se situe habituellement quelques mois plus tard. Selon eux, les clients souhaitent avant tout que le paiement commence le mois où ils deviennent admissibles.

2.68 Nous avons constaté que, à l'exception des prestations d'invalidité, l'objectif de 16 jours était le même pour tous les types de prestations, notamment les prestations de décès et de la Sécurité

de la vieillesse. Les besoins et les priorités des clients n'ont pas été pris en compte au moment de l'établissement de cet objectif.

2.69 Pour les Programmes de la sécurité du revenu, le Ministère devrait consulter les clients afin de fixer des objectifs de prestation des services. Il devrait mettre en oeuvre des mesures du rendement pour les opérations de tenue de compte de manière à ce que les comptes soient mis à jour rapidement.

Réponse du Ministère : *Dans le cadre d'une initiative de renouvellement de la technologie de l'information, un projet est en voie de réalisation pour mettre au point des mesures de rendement pour la tenue de compte automatisée. On établira des mesures et des objectifs dans le cadre du projet. Des plans sont mis au point pour consulter la clientèle au cours de l'an 2000.*

La rapidité des paiements d'assurance-emploi s'est améliorée mais leur exactitude a diminué

2.70 Davantage d'erreurs dans les paiements. Bien que le Ministère ait dû mettre en oeuvre le nouveau réseau de prestation des services et la nouvelle *Loi sur l'assurance-emploi* en période de réduction des effectifs, il a réussi à améliorer grandement la rapidité des paiements de prestations d'assurance-emploi. Au cours des trois dernières années, la proportion des demandes payées en moins de 28 jours est passée de 90 p. 100 à 95,5 p. 100 (voir la pièce 2.8).

Les prestataires de l'assurance-emploi ont le droit de recevoir un montant exact, au moment approprié, et ce, en tout temps.

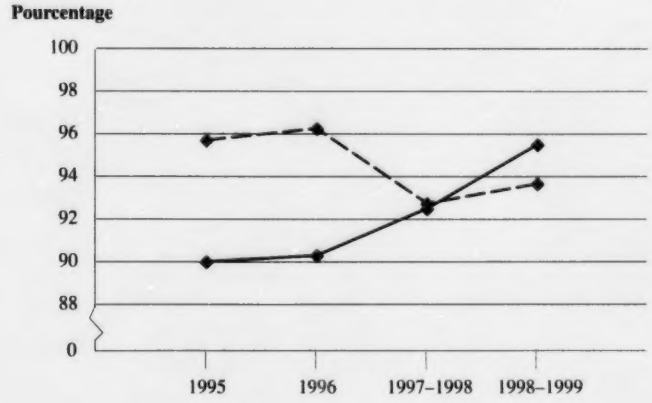
2.71 Les prestataires ont le droit de recevoir un montant exact, au moment approprié, et ce, en tout temps. Mais dans quelle mesure les paiements du Ministère sont-ils exacts? Le Système global de dépistage est utilisé pour évaluer le traitement des demandes d'assurance-emploi et pour estimer, par induction statistique à partir d'un échantillon, l'erreur la plus probable contenue dans les paiements de prestations à l'échelle nationale. Cependant, étant donné le petit nombre de demandes sélectionnées de l'échantillon, les résultats ne sont pas statistiquement représentatifs lorsqu'ils sont analysés aux niveaux régional ou local.

Le total estimatif des moins-payés et des trop-payés dans le cadre du Programme d'assurance-emploi a progressé depuis 1996.

2.72 La pièce 2.8 montre, au niveau national, une diminution des taux estimés d'exactitude des paiements de prestations d'environ 96 p. 100 en 1995 à environ 94 p. 100 en 1998–1999. Un paiement erroné est soit un trop-payé, soit un moins-payé. Le taux estimatif des moins-payés a progressé de façon constante depuis 1996, année d'adoption de la nouvelle *Loi sur l'assurance-emploi*. Le total estimatif des moins-payés a fait un bond de plus de 60 p. 100 de 1996 à 1998–1999, soit de 125 millions de dollars

Pièce 2.8

Taux estimés d'exactitude et rapidité de paiement – Programme d'assurance-emploi



Source : Développement des ressources humaines Canada et états financiers du Compte d'assurance-emploi

à 211 millions de dollars. Au cours de la même période, les trop-payés ont également augmenté, soit de 334 millions à 445 millions de dollars.

Trente-trois pour cent des paiements erronés d'assurance-emploi en 1998-1999 étaient attribuables à une information inexacte provenant des employeurs, comparativement à 10 p. 100 en 1995.

2.73 Les activités d'enquête et de contrôle dans les CRHC ont pour objet de protéger l'intégrité du Programme d'assurance-emploi. Le but recherché est de prévenir et de détecter les situations de fraude et d'abus et de les combattre. Elles mettent donc l'accent sur les trop-payés et ne visent pas à détecter ou à inscrire les moins-payés.

2.74 **Information inexacte provenant des employeurs.** Les paiements erronés peuvent être attribués en partie aux employeurs, aux prestataires ou à DRHC. La pièce 2.9 indique une hausse de la proportion des paiements inexacts attribuables à une information inexacte soumise par les employeurs sur les relevés d'emploi. L'information inexacte provenant des employeurs représentait dix pour cent des erreurs totales en 1995; cette proportion a atteint 33 p. 100 en 1998–1999.

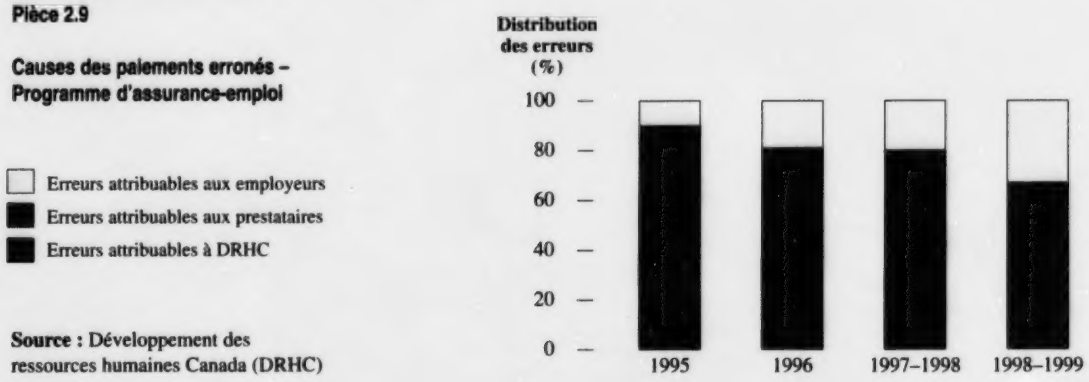
2.75 Le relevé d'emploi est le document le plus important du système d'assurance-emploi parce qu'il contient de l'information sur la rémunération assurable, les heures assurables et les raisons pour lesquelles l'employé a quitté son emploi. Cette information est nécessaire pour déterminer l'admissibilité ainsi que les taux et la période de prestations.

2.76 Pendant notre vérification, le Ministère a effectué une étude spéciale pour cerner les principaux types d'erreurs que font les employeurs lorsqu'ils préparent les relevés d'emploi. L'étude révèle que les deux erreurs les plus fréquentes se produisent lors de l'établissement de la rémunération assurable et des heures assurables. Mais comme cette étude ne portait que sur une année (1998–1999), il n'a pas été possible d'établir si la fréquence de ces deux types d'erreur avait augmenté ou diminué au cours des dernières années.

2.77 Le Ministère a pris plusieurs mesures pour informer les employeurs au sujet du nouveau système de relevé d'emploi. En effet, il a tenu des séances d'information, établi une ligne d'information 1-800 et revu le guide destiné aux employeurs sur les relevés d'emploi. Malgré ces efforts, on note un accroissement du nombre de renseignements inexacts soumis par les employeurs.

Pièce 2.9

Causes des paiements erronés – Programme d'assurance-emploi



Source : Développement des ressources humaines Canada (DRHC)

Absence de mesures et d'objectifs de rendement locaux pour assurer l'exactitude des paiements d'assurance-emploi

2.78 Bien que le traitement des demandes d'assurance-emploi soit une activité importante des CRHC, le Ministère n'a pas de système pour en mesurer l'exactitude au niveau local et les gestionnaires locaux ne font pas rapport sur cet important aspect de leur travail. Aucun des 13 centres que nous avons visités n'avait de mesures de l'exactitude en ce domaine, et aucun des plans d'activités que nous avons examinés ne contenait d'information sur l'exactitude des paiements d'assurance-emploi.

2.79 À notre avis, pour élaborer des objectifs de rendement appropriés, il faudrait en premier lieu établir des mesures de l'exactitude du traitement des demandes au niveau local. Les mesures et objectifs permettraient d'accorder à l'exactitude des paiements la même attention que celle qui est accordée à la rapidité du traitement et du paiement des prestations.

2.80 Au cours de notre vérification, nous avons constaté qu'un bureau régional avait demandé que chaque centre de la région examine la qualité d'un échantillon représentatif de dossiers de demandes afin d'établir la fréquence et les causes des erreurs de traitement. Cette initiative a été mise en oeuvre dans cette région pendant notre vérification. Nous croyons qu'elle doit être adoptée par tous les centres qui traitent les demandes.

2.81 Le Ministère n'a pas établi d'objectifs de rendement nationaux ou locaux en ce qui concerne l'exactitude des paiements de prestations d'assurance-emploi. Nous avons constaté que la Social Security Administration (l'équivalent américain de DRHC) publie des objectifs de prestation non seulement pour la rapidité mais aussi pour l'exactitude des paiements. Nous croyons que l'établissement d'objectifs de rendement en vue de déterminer l'exactitude des paiements des prestations et que la communication des résultats au Parlement aideraient à clarifier l'équilibre délicat à atteindre entre la rapidité et l'exactitude des paiements.

2.82 Le Ministère devrait élaborer des mesures locales de l'exactitude des paiements de prestations d'assurance-emploi et communiquer les résultats au Parlement dans son rapport annuel sur le rendement.

Réponse du Ministère : *L'exactitude du traitement de la demande est un élément essentiel de la gestion de la qualité au niveau local. La politique de gestion de la qualité de l'Assurance-emploi exige une surveillance régulière pour fins de support et de formation aux employés comme moyens de maintenir et d'améliorer la qualité du service. Le programme se fie sur un échantillonnage national qui produit des rapports statistiquement valides sur l'exactitude des paiements de prestations afin d'identifier des tendances dans diverses catégories d'erreurs et de guider les mesures correctives à mettre en vigueur dans tous les points de service. Certaines actions récentes incluent :*

- *des activités visant à améliorer l'exactitude des données reçues des employeurs sur approximativement huit millions de relevés d'emploi par année;*

- *des activités visant à réduire les mauvaises informations fournies par les prestataires actifs sur quelques 20 millions de rapports bimensuels reçus annuellement;*

- *l'augmentation de la surveillance de la qualité et de la formation des employés à tous les points de service.*

Le Ministère va inclure les résultats de l'échantillonnage national concernant l'exactitude du paiement des prestations dans son rapport annuel au Parlement.

L'établissement d'objectifs de rendement en ce qui concerne l'exactitude des paiements d'assurance-emploi aiderait à clarifier l'équilibre délicat entre la rapidité et l'exactitude des paiements.

Qualité du service offert par les organisations non gouvernementales

Il n'y a pas de cadre redditionnel pour la qualité des services d'aide à l'emploi

2.83 La prestation de services au moyen de partenariats avec d'autres organisations gouvernementales et non gouvernementales constitue une partie importante du réseau de prestation des services du Ministère (voir la pièce 2.1). Dans trois des cinq régions que nous avons visitées, nous avons examiné les dispositions prises pour assurer la qualité du service lorsque les services d'aide à l'emploi sont fournis par des organisations non gouvernementales (les promoteurs) en vertu d'accords de contribution avec le Ministère. Nous n'avons pas examiné les services fournis par les gouvernements provinciaux en vertu d'ententes sur le développement du marché du travail.

2.84 Les services d'aide à l'emploi couvrent un large éventail de services, allant de la diffusion d'information sur le marché du travail, par l'intermédiaire de kiosques libre-service, à la prestation de services de gestion de cas complets, y compris l'accès aux prestations d'emploi administrées par le Ministère ou par un autre organisme. Les services d'aide à l'emploi représentaient des dépenses de près de 238 millions de dollars en 1998–1999, soit une hausse par rapport à 1996–1997 où l'on a dépensé 96 millions de dollars. Ces dépenses sont financées en vertu de la Partie II de la *Loi sur l'assurance-emploi* et sont traitées comme faisant partie des prestations d'emploi et des mesures de soutien.

2.85 Au cours de nos visites des CRHC, nous avons examiné 42 accords de contribution pour déterminer comment ils tenaient compte de la qualité du service. La plupart de ces accords portaient sur une période d'un an et les contributions s'échelonnaient entre 30 000 $ et environ 1,5 million de dollars selon la nature des services. Ces accords prévoyaient que les organisations non gouvernementales dirigent et effectuent les travaux prévus avec diligence et professionnalisme, à l'aide d'un personnel qualifié. En plus d'établir les conditions de base, un accord prévoyait que le Ministère surveille régulièrement les activités pour préciser les attentes à l'égard du rendement et qu'il prête une attention spéciale aux meilleures pratiques en examinant les services offerts. De telles clauses ne portent pas précisément sur la qualité du service mais elles ne l'excluent pas.

2.86 Sauf dans quelques cas, nous avons constaté que les promoteurs n'avaient pas pris d'engagements concernant directement la qualité du service. Sur l'initiative du personnel local de DRHC, certains accords précisent les conditions d'accès aux services pour les clients, par exemple les heures pendant lesquelles le service sera offert. Un autre fait mention de l'objectif de prestation de services de grande qualité dans un délai le plus court possible, mais n'a pas fixé de cibles précisant ce que signifie un « service de grande qualité ».

2.87 Dans l'ensemble, les promoteurs se sont engagés envers le Ministère, aux termes de leurs accords, à offrir des services efficaces. Les accords ne prévoient toutefois pas un tel engagement à l'égard de la qualité du service. Règle générale, les accords n'exigent pas que les promoteurs fournissent des services courtois, accessibles, rapides et fiables, ni qu'ils mesurent le rendement et les coûts et informent les clients (et le Ministère) des résultats.

2.88 Certains des CRHC que nous avons visités avaient fait des efforts spéciaux pour donner aux clients de l'information sur les services offerts par les organisations non gouvernementales. À cette fin, ils ont utilisé des brochures, des annonces dans les journaux locaux ou des séances d'information pour les clients

n'ayant pas encore trouvé d'emploi après 12 semaines de chômage.

2.89 Dans les CRHC que nous avons visités, les gestionnaires ne recevaient pas, des promoteurs, de rapports fournissant de l'information sur le rendement du service. Par conséquent, à l'exception des clauses des accords de contribution déjà mentionnées, il n'y a pas de cadre ni pour la gestion de la qualité des services de DRHC que fournissent, en son nom, des organisations non gouvernementales, ni pour la reddition de comptes à l'égard du rendement des services.

2.90 Le Ministère devrait veiller à ce que les accords conclus avec les organisations non gouvernementales pour la prestation, en son nom, de services d'aide à l'emploi énoncent les attentes touchant la qualité du service et exigent la reddition de comptes à l'égard du rendement des services.

Réponse du Ministère : *DRHC appuie la recommandation et établira des cibles de rendement ou des normes de service et exigera la responsabilisation quant à la qualité des services fournis.*

D'autres améliorations sont nécessaires afin de mieux intégrer la qualité aux activités locales

Une plus grande rétroaction des clients au niveau local contribuerait à améliorer les services

2.91 La consultation des clients et la mesure de leur satisfaction constituent des moyens de comprendre ce qu'ils pensent des services qu'ils reçoivent et de la manière dont ces services sont offerts. La rétroaction des clients peut aussi servir à identifier les aspects du service qui sont importants pour eux. Une telle information permet d'améliorer les services privilégiés par les clients et d'accorder moins d'attention aux services ou aux aspects des services que les clients considèrent moins importants. Elle permet aussi de mieux satisfaire aux nouveaux besoins des clients et de cibler les secteurs qu'il faut améliorer en priorité.

2.92 DRHC a mené deux enquêtes nationales, en 1997 et en 1998, sur la satisfaction des clients à l'égard des services obtenus en personne dans les CRHC. Il est préférable cependant que certains aspects de la satisfaction des clients soient mesurés localement pour savoir quelles sont les mesures particulières à prendre pour améliorer le service. L'accès, la courtoisie et l'environnement dans lequel les services sont offerts, par exemple, sont des aspects de la qualité pour lesquels une rétroaction locale est particulièrement utile.

Il n'y a pas de cadre pour la gestion de la qualité des services que fournissent des organisations non gouvernementales au nom du Ministère.

2.93 Dans le passé, le Ministère a utilisé un système informatique pour recueillir les commentaires des clients. Nous avons examiné un rapport de DRHC, produit au début de 1998, qui contenait des commentaires révélateurs. En voici quelques-uns : « Le service était poli et amical, mais il s'est écoulé trop de temps avant de pouvoir demander un renseignement au préposé à l'accueil. » « Après avoir pris un numéro, on doit parfois attendre une heure. » « Le bureau de [...] est situé à un endroit peu pratique, car le stationnement y est coûteux et l'espace limité. » Ce système a été abandonné en 1998–1999.

2.94 Nous avons constaté que quatre des 13 CRHC que nous avons visités avaient consulté les clients et utilisé les résultats pour améliorer les services. Un centre a utilisé les commentaires des clients obtenus des boîtes à suggestions à cette fin et les trois autres ont fait enquête auprès de leurs clients. Des gestionnaires d'autres centres nous ont dit qu'ils n'avaient ni les outils ni les ressources pour consulter les clients. Aucun des centres de traitement des Programmes de la sécurité du revenu n'avait obtenu de rétroaction des clients desservis par la poste.

2.95 Le Ministère devrait élaborer et mettre en oeuvre des outils que les gestionnaires pourraient utiliser pour obtenir une rétroaction des clients sur la qualité des services offerts au niveau local.

Réponse du Ministère : *Le Ministère a mis au point des outils permettant aux gestionnaires de choisir des méthodes de recherche pour recueillir des commentaires des clients sur la prestation de services. Ces outils se trouvent dans le site intranet ministériel.*

Les clients ne sont pas adéquatement informés aux points de service sur la façon de déposer une plainte au sujet de la qualité du service ou sur la forme de recours possible.

Il faut accorder plus d'attention aux mécanismes de plainte et de recours

2.96 Les mécanismes de plainte et de recours sont des éléments importants d'un service de grande qualité. Ils permettent aux clients de formuler des plaintes au sujet de la qualité du service et d'obtenir réparation s'il y a lieu. De plus, l'information tirée de ces plaintes constitue une rétroaction valable des clients, laquelle peut être analysée et utilisée pour cerner les moyens d'améliorer le service. Les gestionnaires doivent toutefois indiquer clairement aux clients comment formuler leurs plaintes au sujet de la qualité du service et comment celles-ci seront traitées.

2.97 Nous avons constaté que les clients n'étaient pas adéquatement informés aux points de service sur la façon de déposer une plainte au sujet de la qualité du service, sur l'endroit où adresser la plainte ou sur la forme de recours possible. Les engagements nationaux et locaux affichés dans les CRHC que nous avons visités ne mentionnaient pas ces questions, non plus que les brochures d'information du Ministère mises à la disposition des clients dans les bureaux locaux.

2.98 Dans aucun des CRHC visités, les gestionnaires n'étaient capables de nous donner de l'information sur la nature ou la fréquence des plaintes ou sur la manière dont elles étaient réglées. Nous n'avons pas pu déterminer si on y donnait suite rapidement et de manière appropriée. En outre, comme il n'y a pas d'information sur la nature et l'étendue des plaintes, les gestionnaires ne peuvent pas procéder aux analyses qui s'imposent pour trouver des moyens d'améliorer la qualité du service.

2.99 Le Programme d'assurance-emploi n'a pas de politique de traitement des plaintes. Pendant la vérification, les responsables des Programmes de la sécurité du revenu ont commencé à élaborer une telle politique.

2.100 Le Ministère devrait :

- **élaborer et mettre en oeuvre une politique sur la gestion des plaintes;**
- **communiquer aux clients, à tous les points de service, les mécanismes de plainte et de recours possibles;**
- **compiler, analyser et utiliser l'information tirée de ces plaintes pour améliorer la qualité des services offerts aux clients.**

Réponse du Ministère : *DRHC reconnaît l'importance des commentaires reçus des clients. L'approche de la qualité du service qui a été adoptée et communiquée confirme la priorité accordée à la recherche de rétroaction des clients, à la communication de mécanismes de plainte et de recours mis en place et à la volonté d'utiliser les commentaires des clients pour améliorer le service.*

Le Ministère ne possède pas d'information adéquate sur le coût des services

2.101 Une information fiable sur le coût total de chaque service peut servir à mesurer l'efficience des activités et à affecter les ressources aux différents services. Elle permet aussi de gérer l'inévitable compromis à faire entre la qualité du service et le coût et d'atteindre un équilibre approprié.

2.102 La vision du Ministère consiste à fournir des services de la plus grande qualité possible. Cependant, elle ne mentionne pas de manière explicite le coût des services. Nous avons constaté que les CRHC et les centres de traitement que nous avons visités disposaient d'une information limitée sur le coût unitaire total de chaque service principal. De plus, aucune information de ce genre n'est compilée ou communiquée aux cadres supérieurs dans le rapport trimestriel sur le rendement.

2.103 Dans son document intitulé *Démarche pour des services de qualité*, le Ministère fait état de la nécessité d'élaborer, au plus tard le 31 mars 1997, une méthode pour déterminer le coût des principaux services. Une proposition concernant l'établissement du coût des extrants a été rédigée et fait actuellement l'objet d'un examen. Nous avons constaté que les responsables du Programme d'assurance-emploi sont en train de concevoir une méthode d'établissement du coût unitaire pour les frais associés au traitement des demandes de prestations d'assurance-emploi. Les responsables des Programmes de la sécurité du revenu examinent la structure d'activités de ceux-ci.

2.104 Le Ministère devrait établir, dans sa vision de la qualité du service, un lien entre la qualité et le coût des services et mettre en oeuvre une méthode d'établissement des coûts de ses principaux services.

Réponse du Ministère : *DRHC reconnaît l'importance d'obtenir de l'information sur le coût des services; l'examen de l'ébauche d'une méthode pour établir le coût des services est en cours. Au moment opportun, l'information sur les coûts des principaux services sera mise à la disposition de la direction.*

Il faut préparer des plans d'action pour l'amélioration continue de la qualité du service

2.105 En 1994, le Ministère a diffusé une politique sur la gestion de la qualité au sein du Programme d'assurance-emploi. La politique a comme premier objectif de promouvoir l'absence d'erreurs lors du traitement des demandes de prestations. De plus, la politique exige que chaque CRHC élabore et mette en oeuvre un plan annuel de gestion de la qualité et qu'il fasse rapport sur les activités associées à ce plan. Nous avons constaté que seulement deux des 13 centres que nous avons visités avaient préparé des plans spécifiques de gestion de la qualité.

Les bureaux locaux et les centres de traitement que nous avons visités disposent d'une information limitée sur le coût unitaire total de chaque service principal.

2.106 La prestation des services, lorsque caractérisée par l'inexactitude et le peu de fiabilité, est non seulement insatisfaisante pour les clients, mais elle fait aussi augmenter le coût des services puisque le personnel du Ministère doit apporter des corrections. Les erreurs de calcul des prestations d'assurance-emploi peuvent, par exemple, faire augmenter le nombre de demandes de renseignements de la part des prestataires et le nombre de plaintes et d'appels adressés au Conseil arbitral. À notre avis, un plan de gestion de la qualité orienterait les efforts déployés pour réduire le nombre d'erreurs et contribuerait, par conséquent, à améliorer le service aux clients tout en réduisant les coûts.

Seulement deux des 13 bureaux locaux que nous avons visités avaient préparé des plans spécifiques de gestion de la qualité.

2.107 Nous croyons cependant que les plans de gestion de la qualité doivent tenir compte non seulement des activités de traitement des demandes de prestations d'assurance-emploi, mais aussi de tous les services offerts aux clients par les CRHC, notamment les services de première ligne, la gestion des plaintes et le traitement des appels. En définissant les objectifs et les activités, les échéanciers, les budgets et les responsabilités, de tels plans serviraient de fondement à l'amélioration

continue des services et à l'évaluation des résultats.

2.108 Le Ministère devrait s'assurer que les gestionnaires des centres de ressources humaines du Canada élaborent et mettent en oeuvre des plans d'action pour l'amélioration continue de la qualité du service.

Réponse du Ministère : *Le* Cadre pour l'efficacité des organismes de la fonction publique *de l'Institut national de la qualité a été adopté à titre d'essai à DRHC et comprend un processus de planification détaillé pour l'amélioration continue. L'expérience et les recommandations découlant de ces sites pilotes, y compris l'examen du cadre comme moyen de planification de l'amélioration continue, serviront de fondement à la décision sur la mise en oeuvre complète du Cadre à DRHC.*

Informer le Parlement au sujet du rendement des services

2.109 En 1997, le Comité permanent des comptes publics a recommandé que les ministères et organismes fassent rapport sur le rendement des services dans les rapports ministériels sur le rendement. Nous avons examiné le *Rapport sur le rendement* et le *Rapport sur les plans et les priorités* de 1999 de DRHC. Nous nous attendions à ce que le Ministère utilise ces rapports pour, à tout le moins, divulguer au Parlement ses engagements nationaux de service et son rendement à cet égard.

Les lacunes de l'information sur le rendement en regard des engagements nationaux

2.110 Le *Rapport sur le rendement* et le *Rapport sur les plans et les priorités* présentent tous deux les engagements nationaux (voir la pièce 2.3), mais nous avons trouvé que l'information sur le rendement à l'égard de ces engagements, telle que fournie par le Ministère, était lacunaire. Plus particulièrement, le *Rapport sur le rendement* de 1999 ne contient aucune information sur le temps d'attente des clients dans les CRHC ou sur le rendement en regard de l'objectif de paiement « en deçà de 35 jours » dans le cas des prestations de la Sécurité de la vieillesse ou du Régime de pensions du Canada. On nous a dit que les systèmes de mesure du rendement du Ministère ne peuvent pas actuellement fournir une information fiable sur ces aspects du rendement.

2.111 Nous avons aussi constaté que le *Rapport sur le rendement* de 1999 ne contenait aucun renseignement sur la satisfaction des clients en ce qui concerne la courtoisie du personnel ni sur l'information reçue au sujet des droits et des obligations se rattachant au Programme d'assurance-emploi. Par contre, pour les Programmes de la sécurité du revenu, le rapport contient certains renseignements sur la satisfaction des clients en ce qui a trait aux services et à l'information reçus.

2.112 Nous avons constaté que le rapport de 1998 sur le rendement de la Social Security Administration des États-Unis, par comparaison, comprend plus d'information sur la satisfaction des clients à l'égard des services. Il indique le taux de satisfaction non seulement en ce qui concerne la courtoisie du personnel et la clarté de l'information obtenue, mais aussi plusieurs aspects de l'environnement des services. Ceux-ci comprennent l'emplacement du bureau, les heures d'ouverture, le confort de la salle d'attente et les mesures prises pour assurer la confidentialité des renseignements personnels.

2.113 Le Ministère nous a informés qu'il prévoit mesurer de nouveau, en 1999–2000, la satisfaction des clients à l'égard des services offerts pour les Programmes de la sécurité du revenu. Nous prévoyons qu'il pourra ainsi fournir une information plus complète dans son rapport sur le rendement en l'an 2000.

2.114 Nous avons constaté que le *Rapport sur le rendement* ne fournit pas de données historiques qui pourraient servir à cerner les tendances du rendement. De plus, le rapport contient peu d'information qui aiderait à mettre en perspective le rendement du service. Ainsi, bien qu'il y ait communication du rendement pour ce qui est de la rapidité des paiements des prestations d'assurance-emploi, il n'y a aucune information quant à l'exactitude des paiements.

2.115 Dans son rapport annuel sur le rendement, le Ministère devrait clairement communiquer au Parlement son rendement en regard des engagements nationaux qu'il a pris.

Réponse du Ministère : *Le rendement atteint en ce qui concerne les engagements de service pris à l'échelle nationale apparaîtra dans le* Rapport sur le rendement *ministériel.*

Dans le cadre de la révision des mesures de rendement présentement en cours, la direction des Programmes de la sécurité du revenu examine la cible des 35 jours. De plus, des groupes de réflexion seront utilisés en 2000 pour déterminer ce que les clients attendent de nous. Les résultats de cette recherche permettront à la direction des programmes d'élaborer des normes de service réalistes pour combler les attentes des clients. Les données recueillies serviront de référence pour le suivi et le rapport sur le rendement.

Conclusion

2.116 Intégrer la qualité du service aux activités. Le Ministère a fait d'énormes progrès en ce qui a trait à l'intégration de la qualité du service à ses activités au niveau local. Il a défini son approche en matière de prestation de services de grande qualité; il a mis en oeuvre un nouveau réseau de prestation de services; et il a pris des engagements nationaux qu'il entend communiquer aux clients dans tous les points de service. Les bureaux locaux que nous avons visités avaient pris, ou allaient prendre, diverses mesures pour améliorer le service aux clients. Nous avons toutefois conclu que des améliorations dans plusieurs secteurs permettraient d'intégrer davantage la qualité du service aux activités locales.

2.117 Le Ministère doit veiller à communiquer plus uniformément aux clients dans les points de service ses normes de service nationales et d'autres renseignements clés, notamment le rendement en regard des objectifs de prestation, le coût des services ainsi que les mécanismes de plainte et de recours possibles. Les gestionnaires des bureaux locaux doivent obtenir plus de rétroaction de leurs clients et analyser cette information afin de cerner des possibilités d'améliorer la qualité du service. Enfin, une attention soutenue envers l'élaboration et la mise en oeuvre de plans d'action au niveau local, permettrait de se concentrer sur l'amélioration continue.

Développement des ressources humaines Canada n'a pas de mesures de rendement à l'égard de tous ses engagements nationaux.

2.118 Gérer la qualité du service avec efficience et efficacité. Tant au niveau national qu'au niveau local, le Ministère n'a pas mesuré le rendement des services à la lumière de tous ses engagements nationaux. Dans les cas où il a mesuré le rendement, nous avons constaté certaines faiblesses, par exemple en ce qui concerne le calcul du temps d'attente pour les services au comptoir et la rapidité des paiements et du traitement des demandes. Le Ministère n'a pas non plus mesuré d'autres aspects importants de la qualité du service au niveau local, notamment la qualité de l'environnement des services et l'exactitude des paiements d'assurance-emploi.

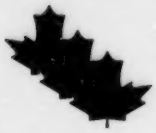
Le *Rapport sur le rendement* de Développement des ressources humaines Canada ne permet pas au Parlement de bien comprendre le rendement du Ministère en regard des engagements énoncés au niveau national.

2.119 Les accords conclus avec les organisations non gouvernementales pour la prestation de services d'aide à l'emploi au nom du Ministère ne précisent pas la qualité attendue du service et n'exigent pas des organisations non gouvernementales qu'elles rendent compte du rendement du service.

2.120 Nous avons conclu que ces lacunes au niveau de la disponibilité de l'information sur le rendement du service et les coûts nous empêchent de déterminer si la qualité du service au niveau local est gérée avec efficience et efficacité.

2.121 Communiquer les résultats au Parlement. Le Ministère présente ses engagements nationaux dans les rapports annuels qu'il fait au Parlement sur ses plans et priorités ainsi que sur son rendement.

2.122 Toutefois, nous avons conclu que les résultats communiqués ne permettent pas au Parlement de bien comprendre le rendement du Ministère en regard des engagements énoncés. Le Ministère ne communique pas non plus l'information (par exemple sur l'exactitude du paiement des prestations d'assurance-emploi) qui pourrait mettre dans une perspective plus globale les résultats obtenus lors de la prestation des services.



À propos de la vérification

Objectifs

La vérification avait pour objet de déterminer dans quelle mesure Développement des ressources humaines Canada (DRHC) :

- intégrait la qualité du service à ses activités et cernait des possibilités d'amélioration continue;
- gérait la qualité du service local avec efficience et efficacité;
- fournissait au Parlement une information pertinente, compréhensible et équilibrée sur la qualité du service.

Étendue et stratégie

La vérification était centrée sur la gestion de la qualité du service offert localement. Nous avons examiné les services suivants : l'information donnée aux Canadiens sur les services relatifs au Programme d'assurance-emploi et aux Programmes de la sécurité du revenu; les services de première ligne et le traitement des demandes de prestations d'assurance-emploi et de sécurité du revenu (à l'exception des prestations d'invalidité du Régime de pensions du Canada); les services d'aide à l'emploi fournis par les organisations non gouvernementales en vertu d'accords de contribution.

Nous avons examiné des documents et interviewé le personnel de DRHC au sujet de la qualité des services examinés. Nous avons effectué la vérification de 13 centres de ressources humaines du Canada (CRHC) principaux et de trois centres de traitement des Programmes de la sécurité du revenu, dans les régions desservies par le Ministère à Terre-Neuve, au Québec, en Ontario, en Alberta et en Colombie-Britannique.

Nous n'avons pas évalué l'emplacement des CRHC ni des terminaux libre-service, non plus que les questions liées à la protection des renseignements personnels, à la sécurité ou à la conformité à la *Loi sur les langues officielles*.

Les données quantitatives communiquées dans le présent chapitre proviennent de diverses sources citées dans le texte. À moins d'indication contraire, nous avons examiné la vraisemblance de l'information, mais nous ne l'avons pas vérifiée.

Critères

- Un cadre de gestion de la qualité du service devrait être établi et mis en oeuvre afin d'intégrer la qualité du service dans les opérations courantes et de tenir compte des besoins et des priorités des clients et des citoyens canadiens.
- La nature du service, les engagements en matière de service, les objectifs (ou cibles) de prestation de services, les coûts des services offerts, les mécanismes de plainte et de recours des clients et le rendement devraient tenir compte des besoins et des priorités des clients et être clairement définis et communiqués aux clients.
- La qualité et le coût des services devraient être mesurés, évalués, suivis et communiqués à la haute direction en temps opportun.
- L'information sur la qualité du service présentée au Parlement devrait être pertinente, facile à comprendre et équilibrée.

Équipe de vérification

Vérificatrice générale adjointe : Maria Barrados
Directeur principal : Henno Moenting
Directeurs : Sylvie Paré et Yvon Roy

Sylvain Amyotte
Martin Dompierre
Michelle Lavallée
Lise Tremblay

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec M. Henno Moenting.

Rapport du vérificateur général du Canada à la Chambre des communes – 2000
Table des matières

Volume 1 – Avril 2000

Chapitre	
	Avant-propos et Points saillants
1	La qualité du service
2	Développement des ressources humaines Canada – La qualité du service au niveau local
3	Citoyenneté et Immigration Canada – Le volet économique du programme canadien d'immigration
4	Affaires indiennes et du Nord Canada – L'enseignement primaire et secondaire
	Chapitres 5 et 6
5	Agence des douanes et du revenu du Canada – Les voyageurs arrivant au Canada : la gestion des risques aux points d'entrée
6	Agence des douanes et du revenu du Canada et ministère des Finances – Le traitement des demandes de crédit d'impôt pour la recherche scientifique et le développement expérimental
7	Gendarmerie royale du Canada – Les services offerts aux responsables de l'application de la loi
8	Ministère des Finances – La gestion de la dette du Canada : les nouveaux défis à relever
9	La rationalisation du régime de gestion des ressources humaines : une étude de l'évolution des rôles et des responsabilités

Rapport du

vérificateur général du Canada

à la Chambre des communes

Chapitre 3

Citoyenneté et Immigration Canada – Le volet économique du programme canadien d'immigration

Avril 2000

Le Rapport d'avril 2000 comporte 9 chapitres ainsi que l'Avant–propos et les Points saillants. Pour mieux répondre aux besoins de nos clients, il est disponible sur divers supports. Pour obtenir d'autres documents ou les obtenir sur un autre support, voir la Table des matières et le bon de commande à la fin du présent document.

Dans le présent rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2000
N° de catalogue FA1–2000/1–3F
ISBN 0–662–84522–6

English copies also available

Chapitre 3

Citoyenneté et Immigration Canada

Le volet économique du programme canadien d'immigration

Les travaux de vérification dont traite ce chapitre ont été menés conformément au mandat législatif, aux politiques et aux méthodes du Bureau du vérificateur général. Ces politiques et méthodes respectent les normes recommandées par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Les paragraphes numérotés et en caractères gras indiquent des recommandations.

Table des matières

	Page
Points saillants	3–5
Introduction	3–7
L'immigration joue un rôle important au Canada	3–7
Une vue d'ensemble du Programme canadien d'immigration	3–7
Le volet économique du Programme canadien d'immigration	3–9
Plusieurs partenaires contribuent à l'atteinte des objectifs du volet économique	3–10
D'importants changements ont été apportés à l'exécution du Programme depuis notre dernière vérification	3–12
Les facteurs qui influent sur le Programme d'immigration	3–12
Un processus majeur de révision de la *Loi sur l'immigration* est en cours	3–13
Objet de la vérification	3–13
Observations et recommandations	3–13
Les bureaux d'immigration à l'étranger ne suffisent pas à la tâche	3–13
Les niveaux d'immigration ne sont pas atteints, les délais de traitement s'allongent et les demandes en cours de traitement augmentent	3–13
Il y a un déséquilibre entre les ressources disponibles et la charge de travail requise pour assurer l'intégrité du Programme	3–16
Il faut une bien meilleure information sur les ressources requises dans les bureaux à l'étranger	3–17
Les employés sont très inquiets	3–18
La qualité et l'uniformité des décisions de sélection sont menacées	3–18
Les critères de sélection ne favorisent pas l'atteinte des objectifs du Programme	3–19
La formation des agents des visas est insuffisante	3–20
Il faut améliorer les outils mis à la disposition des agents pour évaluer les demandes	3–21
Il n'existe pas de cadre de surveillance de la qualité des décisions	3–22
Il faut mieux se protéger contre les demandes frauduleuses	3–23
Les contrôles visant à protéger la société canadienne sont insuffisants	3–24
La détermination de l'admissibilité sur le plan médical présente de sérieuses lacunes	3–25
Il y a de sérieuses entraves à la détermination de l'admissibilité en matière de criminalité et de sécurité	3–30
Les demandes hors territoire augmentent les difficultés liées au traitement des demandes	3–35
La technologie utilisée ne permet pas la prestation efficiente des services à l'étranger	3–39
Plusieurs efforts en vue de moderniser les systèmes ont échoué	3–39
Les bureaux à l'étranger croulent sous la paperasserie	3–40
Le Ministère est très vulnérable à la fraude et à d'autres formes d'irrégularités	3–41
Le contrôle des recettes est insuffisant	3–42
Le contrôle des formulaires de visas doit être amélioré	3–42
Les systèmes informatiques ne sont pas suffisamment protégés	3–43
Les ressources allouées aux activités d'évaluation et de vérification interne sont nettement insuffisantes	3–44

Page

Les résultats doivent être mesurés et communiqués au Parlement et au public 3–45
Le Ministère axe la mesure du rendement sur l'atteinte des niveaux d'immigration 3–45
L'information communiquée aux parlementaires est limitée 3–46

Conclusion 3–47

À propos de la vérification 3–50

Pièces

3.1 Demandes finalisées en 1999 dans les dix plus importants bureaux à l'étranger 3–8
3.2 Répartition des immigrants admis au Canada en 1999 3–9
3.3 Les dix principaux pays sources d'immigrants du volet économique en 1998 3–10
3.4 Étapes du traitement des demandes d'immigration dans le cadre du volet économique 3–11
3.5 Statistiques sur les niveaux d'immigration et le nombre réel d'immigrants admis 3–14
3.6 Délais moyens de traitement et demandes en cours de traitement, de 1996 à 1999 3–15
3.7 Les principaux efforts entrepris pour revoir les normes relatives aux examens médicaux depuis la publication du Rapport du vérificateur général de 1990 3–27
3.8 La charge de travail d'un médecin du Ministère en 1999 3–28
3.9 Statut des demandes ayant fait l'objet d'un avis du Service canadien du renseignement de sécurité, de 1996 à 1999 3–32
3.10 Demandes d'immigration du volet économique dans certains bureaux à l'étranger (1998) 3–37

Annexes

A Réseau des bureaux à l'étranger 3–52
B Données sur le profil des immigrants du volet économique pour 1998 3–53
C Les critères de sélection des immigrants du volet économique 3–54
D Liste des principales études sur le volet économique depuis 1985 3–56

Citoyenneté et Immigration Canada

Le volet économique du programme canadien d'immigration

Points saillants

3.1 Nous avons remarqué de graves lacunes dans la gestion et l'exécution du volet économique du Programme canadien d'immigration qui vise à recruter des personnes hautement qualifiées qui peuvent rapidement contribuer à notre économie et s'adapter à notre société. Ces lacunes limitent de façon importante la capacité du Canada à maximiser les avantages économiques et sociaux que procure l'immigration et à protéger l'intégrité de son programme d'immigration.

3.2 Nous avons constaté que les bureaux d'immigration à l'étranger ne suffisent pas à la tâche. Ils éprouvent beaucoup de difficultés à assumer la charge de travail et les responsabilités qui leur sont assignées. Les niveaux d'immigration que le gouvernement a établis ne sont pas respectés et les requérants attendent de plus en plus longtemps avant que leur demande ne soit finalisée, parfois plus de trois ans.

3.3 Nous avons noté des lacunes qui exposent Citoyenneté et Immigration Canada à des critiques quant à la qualité et à l'uniformité des décisions prises dans le cadre des activités de sélection des immigrants. Les agents des visas ont besoin de meilleurs critères de sélection, d'une meilleure formation et de meilleurs outils pour évaluer plus efficacement les demandes d'immigration. En outre, la qualité de leurs décisions ne fait pas l'objet d'une surveillance suffisante de la part du Ministère. Nous avons relevé des écarts importants dans les taux d'acceptation entre les agents ayant des cas similaires à traiter.

3.4 Notre vérification a permis de cerner des faiblesses importantes dans la gestion des évaluations médicales des immigrants éventuels. Depuis notre dernière vérification en 1990, le Ministère et Santé Canada ont été incapables de prendre position sur la question suivante, à savoir s'il est nécessaire de modifier les normes en matière d'examens médicaux, lesquelles servent à déterminer si un requérant représente un danger pour la santé et la sécurité publiques ou pourrait engendrer un fardeau excessif pour le système de soins de santé ou les services sociaux. On exige les mêmes examens de routine depuis 40 ans et les ministères n'ont pas décidé si les requérants devaient subir systématiquement des tests pour des maladies infectieuses autres que la syphilis et la tuberculose. Nous sommes aussi très préoccupés par le manque de rigueur et d'uniformité de la gestion globale des activités d'évaluation médicale, y compris les pratiques entourant la supervision des médecins locaux désignés qui effectuent à l'étranger les examens médicaux des immigrants éventuels.

3.5 Il y a de sérieuses entraves à la détermination de l'admissibilité des immigrants éventuels sur le plan de la criminalité et de la sécurité. Les agents des visas disposent de peu d'information et de soutien pour s'assurer que les demandeurs ne sont pas des personnes susceptibles de s'engager dans des activités criminelles ou de menacer la sécurité des Canadiens. Certaines personnes sont ainsi admises au Canada sans que l'on ait l'assurance raisonnable qu'elles n'ont pas commis d'actes criminels à l'étranger, ne se sont pas livrées à l'espionnage, à la subversion ou au terrorisme, ou n'ont pas de liens avec le crime organisé.

3.6 Le Ministère est très vulnérable à la fraude et à l'abus. Il n'a aucune mesure efficace en place pour décourager les personnes de soumettre des demandes frauduleuses, et les méthodes de détection qu'utilisent les agents des visas sont coûteuses. De plus, nous avons constaté que les contrôles des recettes, des formulaires de visas et des systèmes informatiques sont insuffisants.

3.7 Les employés responsables du traitement des demandes d'immigration dans les bureaux à l'étranger sont très inquiets de la situation actuelle. Ils ont non seulement le sentiment d'agir à l'encontre de leurs propres valeurs mais de prendre des décisions qui pourraient comporter des risques trop élevés et entraîner des coûts importants pour la société canadienne.

3.8 De façon générale, il y a lieu de s'interroger sérieusement, à savoir si le Ministère a les ressources et la capacité opérationnelle requises pour accomplir les tâches nécessaires à l'atteinte des niveaux annuels d'immigration établis par le gouvernement.

Contexte et autres observations

3.9 Citoyenneté et Immigration Canada est responsable, entre autres, d'établir la politique sur l'immigration, de sélectionner les immigrants et d'évaluer les demandes des visiteurs à l'étranger. Il protège également la santé et la sécurité des Canadiens en interceptant et en renvoyant dans leur pays d'origine les personnes qui n'ont pas le droit d'entrer ou de demeurer au Canada.

3.10 En 1999, environ 190 000 immigrants ont été admis au Canada. Le Programme d'immigration est composé de quatre grands volets : la famille, le volet économique, les réfugiés et les autres. Notre vérification a porté sur le volet économique qui compte pour 56 p.100 des immigrants admis chaque année. Ce volet vise à recruter des travailleurs qualifiés et des gens d'affaires.

3.11 La prestation des services d'immigration à l'étranger se fait par le biais d'un réseau complexe de 81 bureaux situés dans les ambassades, les hauts-commissariats et les consulats canadiens. Un personnel composé d'environ 210 agents canadiens et de 980 employés locaux y travaille et y traite, chaque année, un grand nombre de visas d'immigrant, de visas de visiteur et d'autorisations d'études et d'emploi temporaire. Plusieurs autres ministères et organismes fédéraux contribuent à l'atteinte des objectifs du Programme d'immigration, y compris le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, le Service canadien du renseignement de sécurité, la Gendarmerie royale du Canada et Santé Canada.

3.12 Il est décevant de constater la similitude entre plusieurs des lacunes relevées dans le présent chapitre et celles dont nous avions fait état en 1990. Au cours des années, le gouvernement et le Ministère ont entrepris plusieurs initiatives pour corriger la situation, mais sans grands résultats.

3.13 Cette situation requiert une attention immédiate à la fois du Ministère et du gouvernement. D'une part, le Ministère doit améliorer l'efficience du traitement des demandes d'immigration. Les bureaux à l'étranger croulent sous la paperasserie et la désuétude de leur technologie constitue un obstacle sérieux à l'amélioration du rendement. Le Ministère a besoin d'une bien meilleure information sur les ressources requises pour lui permettre d'assumer ses responsabilités en matière de traitement des demandes d'immigration. D'autre part, un investissement important de ressources peut être nécessaire pour combler les lacunes que nous avons observées et permettre au Ministère de réaliser les gains d'efficience possibles que nous avons relevés. Il est particulièrement essentiel que, lors de l'établissement des niveaux d'immigration annuels, le gouvernement s'assure de maintenir un équilibre approprié entre les ressources allouées au Ministère et à ses partenaires fédéraux et la charge de travail que représente l'exécution des tâches requises pour les atteindre.

3.14 La révision de la *Loi sur l'immigration* que le Ministère entreprend présentement offre une excellente occasion de combler certaines des lacunes. Toutefois, le défi pour le gouvernement et le Ministère est énorme et complexe. Étant donné que le Parlement a manifesté un intérêt particulier à l'égard du Programme, en exigeant la présentation d'un plan annuel d'immigration, nous encourageons les parlementaires à surveiller de près la situation.

Le chapitre présente les réponses de Citoyenneté et Immigration Canada, de Santé Canada, de la Gendarmerie royale du Canada, du Service canadien du renseignement de sécurité et du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international. Ils acceptent nos recommandations et notent que des initiatives sont actuellement en cours dans plusieurs secteurs.

Introduction

L'immigration joue un rôle important au Canada

3.15 L'histoire du Canada illustre bien le rôle important que joue l'immigration dans le développement économique, social et culturel du pays. Au fil des ans, les immigrants ont défriché et cultivé nos terres, enrichi notre main-d'oeuvre de nouveaux talents et fourni des capitaux, favorisant ainsi le développement de notre économie.

3.16 L'immigration contribue de façon importante à la croissance de notre population. D'après les données du recensement de 1996, le Canada comptait à ce moment-là près de 5 millions de personnes qui étaient nées ailleurs. Celles-ci représentaient plus de 17 p. 100 de la population, soit la plus forte proportion en plus de 50 ans. Étant donné que la population du Canada vieillit et que le nombre de naissances diminue, on prévoit que l'immigration continuera d'être un élément clé de notre croissance économique et démographique.

Une vue d'ensemble du Programme canadien d'immigration

3.17 Le Parlement a confié à Citoyenneté et Immigration Canada (le Ministère) la gestion de l'immigration au Canada. Dans le cadre de son mandat, le Ministère établit la politique sur l'immigration, sélectionne les immigrants et évalue les demandes des visiteurs à l'étranger. De plus, il appuie la mission humanitaire du Canada et ses engagements internationaux, en protégeant les réfugiés. Le Ministère protège également la santé et la sécurité des Canadiens en interceptant et en renvoyant dans leur pays d'origine les personnes qui n'ont pas le droit d'entrer ou de demeurer au Canada. De concert avec d'autres ordres de gouvernement, il aide les nouveaux arrivants à s'établir au pays et à s'y adapter. Enfin, le Ministère accorde la citoyenneté aux personnes qui désirent devenir des membres à part entière de la société canadienne.

3.18 L'immigration au Canada est régie par la *Loi sur l'immigration* et son *Règlement*. La *Loi* exige, entre autres, que le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration dépose chaque année au Parlement un plan d'immigration pour l'année civile suivante. Le plan annuel se fonde sur l'orientation actuelle du gouvernement fédéral en la matière, qui préconise un afflux d'immigrants annuel pouvant représenter jusqu'à 1 p. 100 de la population du pays.

3.19 Le Ministère planifie les niveaux d'immigration en consultation avec les provinces et certains ministères fédéraux, de même qu'avec des organismes nationaux et locaux qui s'intéressent particulièrement à l'immigration. Le Ministère nous a indiqué qu'il tenait compte, lors de la planification des niveaux annuels, de facteurs externes tels que la capacité du Canada à accueillir les nouveaux immigrants et les tendances liées aux migrations internationales, ainsi que de facteurs internes, notamment sa capacité opérationnelle. À la suite de ces analyses, le Ministère recommande au Ministre les niveaux annuels à établir. Ceux-ci sont ensuite approuvés par le gouvernement avant d'être communiqués au Parlement.

Les niveaux d'immigration annoncés chaque année se situent depuis plusieurs années entre 200 000 et 225 000 immigrants.

3.20 Les niveaux annoncés chaque année sont demeurés les mêmes depuis plusieurs années. Ils se situent entre 200 000 et 225 000 immigrants répartis entre quatre grands volets : la famille, le volet économique, les réfugiés et les autres. Notre vérification a porté sur le volet économique.

3.21 La prestation des services d'immigration à l'étranger se fait par le biais d'un réseau complexe de 81 bureaux situés dans les ambassades, les hauts-commissariats et les consulats canadiens. Un personnel composé d'environ 210 agents canadiens et de 980 employés locaux y travaille. En 1999,

les bureaux à l'étranger ont délivré environ 184 000 visas d'immigrant, 620 000 visas de visiteur, 54 000 autorisations d'emploi temporaire et 47 000 autorisations d'études. Il n'y a pas de données consolidées sur les coûts de la prestation des services à l'étranger. D'après l'information disponible, ils représentent au minimum 155 millions de dollars par année.

3.22 Les bureaux sont situés un peu partout dans le monde et ils offrent des services variés. Plusieurs bureaux sont officiellement responsables d'un territoire comprenant plusieurs pays. Par exemple, le bureau de Paris couvre la France et 14 autres pays. D'autres bureaux, notamment celui de Beijing en République populaire de Chine, sont responsables uniquement du pays dans lequel ils se trouvent. Nous présentons à l'annexe A des renseignements plus complets sur le réseau des bureaux à l'étranger.

3.23 Il est important de souligner que la politique actuelle du Ministère permet à une personne de présenter une demande d'immigration dans n'importe lequel des bureaux à l'étranger, indépendamment de son pays de résidence. Par conséquent, en plus des demandes des résidents du territoire qui leur est assigné, les bureaux peuvent aussi traiter des demandes qui proviennent de partout dans le monde. La pièce 3.1 indique les dix bureaux les plus

Pièce 3.1

Demandes finalisées en 1999 dans les dix plus importants bureaux à l'étranger

Source : Citoyenneté et Immigration Canada, Rapport de la région internationale

importants pour ce qui est du nombre de demandes finalisées en 1999.

Le volet économique du Programme canadien d'immigration

3.24 Le volet économique vise à recruter des personnes hautement qualifiées qui peuvent rapidement contribuer à notre économie et s'adapter à notre société. Il s'adresse à des personnes qui appartiennent à des catégories précises d'immigrants, c'est-à-dire les travailleurs qualifiés et les gens d'affaires.

3.25 Les travailleurs qualifiés sont des personnes dont les compétences et les habiletés professionnelles répondent aux besoins du marché du travail canadien. Les gens d'affaires sont des investisseurs, des entrepreneurs ou des travailleurs autonomes qui ont la capacité de contribuer de façon importante à l'économie canadienne, par exemple en créant ou en achetant une entreprise ou encore en investissant dans une entreprise au Canada. Les travailleurs autonomes peuvent aussi contribuer à la vie culturelle ou artistique du Canada.

3.26 À la suite d'une modification de la politique fédérale en matière d'immigration, le volet a pris de plus en plus d'importance au cours des cinq dernières années. Comme le montre la pièce 3.2, quelque 105 400 immigrants ont été admis en 1999 au titre des catégories du volet économique, comptant ainsi pour 56 p. 100 des 189 700 immigrants admis au Canada. Cette proportion n'était que de 43 p. 100 en 1994.

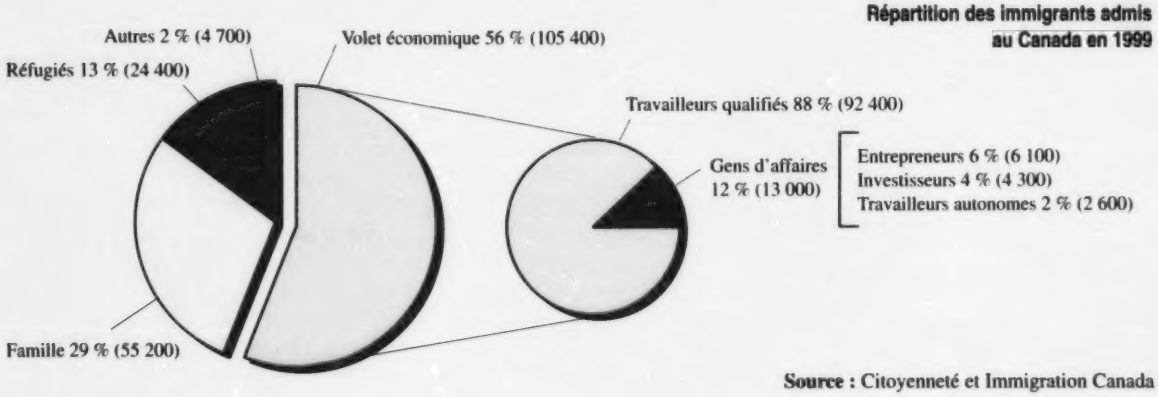
3.27 Le nombre d'immigrants admis comprend à la fois les demandeurs principaux (40 p. 100) et les personnes à leur charge (60 p. 100). À leur arrivée au Canada, plus de 75 p. 100 de ces immigrants s'établissent dans l'une des trois grandes régions métropolitaines du pays, soit Toronto, Vancouver ou Montréal. Les travailleurs qualifiés sont généralement plus jeunes que les gens d'affaires et sont accompagnés de moins de personnes à charge. Ils ont aussi un niveau d'éducation supérieur et une meilleure connaissance d'au moins une de nos langues officielles. L'annexe B fournit de plus amples renseignements sur le profil de ces immigrants admis au Canada en 1998.

3.28 Les principaux pays sources d'immigrants du volet économique changent au fil des ans. Ainsi, les données du Ministère indiquent que la République populaire de Chine a consolidé sa position comme premier pays source au cours des dernières années. Par ailleurs, Hong Kong est passé du premier rang au troisième rang depuis 1996. La pièce 3.3 énumère les dix principaux pays sources d'immigrants du volet économique

Le volet économique vise à recruter des personnes hautement qualifiées qui peuvent rapidement contribuer à notre économie et s'adapter à notre société.

Pièce 3.2

Répartition des immigrants admis au Canada en 1999



Source : Citoyenneté et Immigration Canada

en 1998. Les demandeurs originaires de ces pays constituent près de 60 p. 100 du nombre total d'immigrants pour ce volet.

3.29 Nous présentons à la pièce 3.4 les principales étapes du traitement des demandes d'immigration dans le cadre du volet économique. Lorsqu'il évalue la demande, l'agent des visas s'assure que les demandeurs satisfont aux critères de sélection. (Nous énumérons à l'annexe C les critères de sélection spécifiques à chacune des catégories du volet économique.) Tous les requérants, ainsi que leurs dépendants, doivent satisfaire aux exigences de la *Loi* en matière de santé, de sécurité et de criminalité. Ces personnes doivent donc subir un examen médical et celles âgées de 18 ans et plus, faire l'objet de vérifications judiciaires et de sécurité.

3.30 Enfin, l'agent d'immigration à un point d'entrée au Canada accordera le droit d'établissement au détenteur d'un visa d'immigrant après avoir vérifié la validité du document. Dans le cas des immigrants entrepreneurs, des conditions sont attachées à leur droit d'établissement. Les bureaux régionaux du Ministère au Canada ont la responsabilité de s'assurer que les entrepreneurs respectent ces conditions.

3.31 Les demandeurs qui se voient refuser le visa d'immigrant peuvent contester la décision de l'agent des visas en présentant une demande de révision judiciaire en Cour fédérale.

Plusieurs autres ministères et organismes fédéraux contribuent à l'atteinte des résultats du Programme d'immigration.

Pièce 3.3

Les dix principaux pays sources d'immigrants du volet économique en 1998

Pays	Nombre d'immigrants admis
République populaire de Chine	13 248
Taïwan	6 713
Hong Kong*	6 232
Pakistan	5 531
Iran	4 698
Corée du Sud	4 519
Inde	4 266
France	3 375
Russie	3 263
Philippines	2 634

* Hong Kong est une région administrative spéciale de la République populaire de Chine

Note : Le nombre d'immigrants comprend les requérants principaux et les personnes à leur charge.

Source : Citoyenneté et Immigration Canada, *Faits et chiffres 1998*

Plusieurs partenaires contribuent à l'atteinte des objectifs du volet économique

3.32 Plusieurs autres ministères et organismes fédéraux contribuent à l'atteinte des résultats du Programme d'immigration. Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international fournit les services communs nécessaires et emploie tout le personnel recruté sur place aux fins des activités d'immigration à l'étranger. Le Service canadien du renseignement de sécurité conseille Citoyenneté et Immigration Canada sur des questions de sécurité relatives aux immigrants. La Gendarmerie royale du Canada joue un rôle au chapitre des vérifications judiciaires. Santé Canada est responsable des questions relatives à la santé dans le cadre du Programme d'immigration, et de l'établissement des normes en matière d'évaluations médicales aux fins d'immigration. Développement des ressources humaines Canada participe à l'élaboration des critères dont se sert le Ministère pour choisir les travailleurs qualifiés et il fournit une validation de l'offre d'emploi dans certains cas.

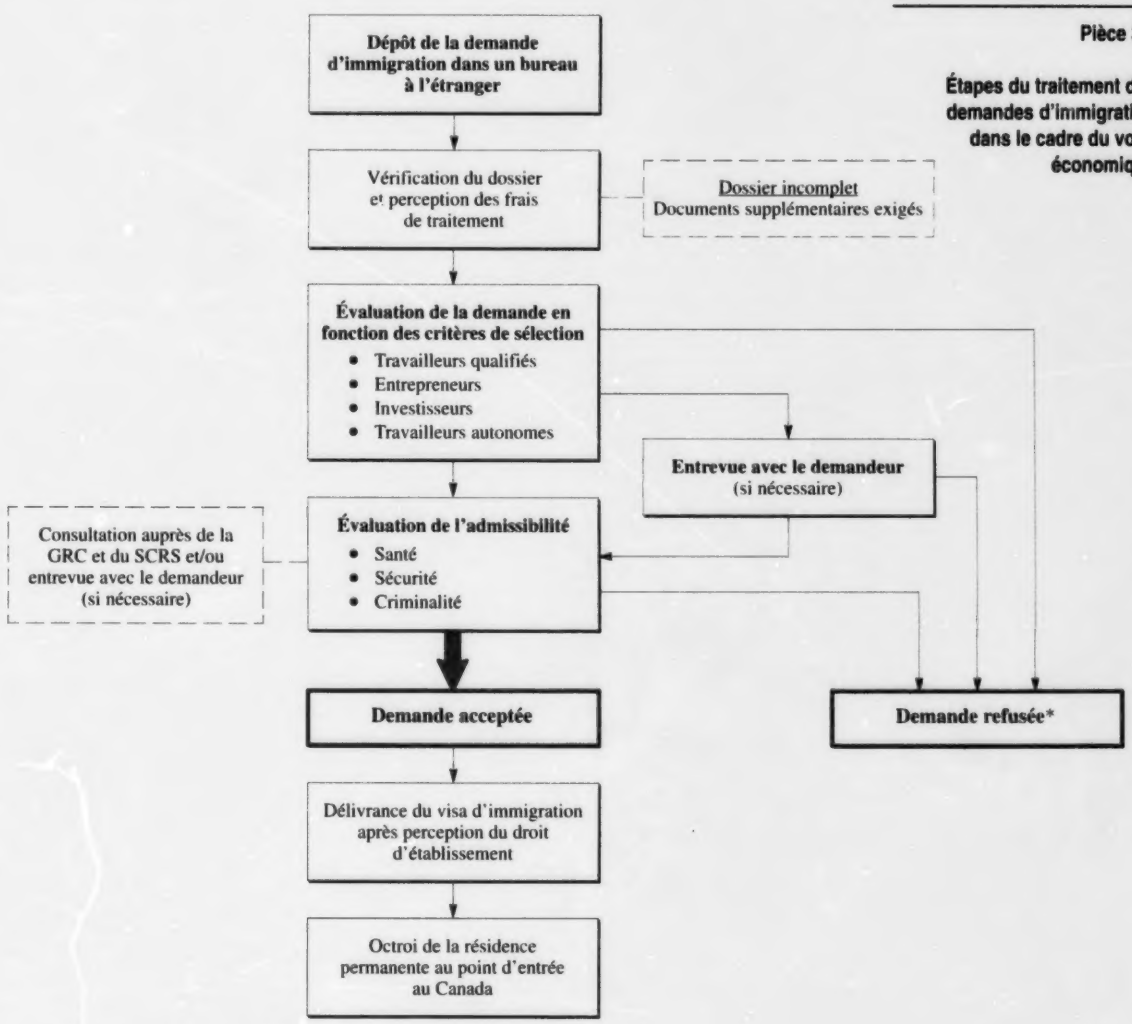
3.33 Aux termes de la Constitution, l'immigration est une compétence partagée entre le gouvernement fédéral et les provinces. Il est important de noter que *l'Accord Canada–Québec relatif à l'immigration et à l'admission temporaire des aubains* donne au Québec le pouvoir d'élaborer ses propres critères de sélection des immigrants du volet économique.

Cependant, il incombe au Ministère de s'assurer que ceux-ci satisfont aux exigences d'admissibilité en matière de santé, de sécurité et de criminalité. En 1999, le Québec a sélectionné plus de 14 000 immigrants en vertu du volet économique.

3.34 Au cours des deux dernières années, le Ministère a signé des ententes fédérales-provinciales relatives aux candidats d'une province avec la Colombie-Britannique, le Manitoba, le Nouveau-Brunswick, la Saskatchewan et Terre-Neuve et Labrador. Les ententes permettent aux provinces visées de recruter plus activement des immigrants et de désigner un certain nombre de personnes susceptibles de répondre aux besoins spécifiques du marché du travail provincial. Les provinces dirigent alors ces personnes vers le Ministère, mais celui-ci demeure responsable de la sélection de ces immigrants.

Pièce 3.4

Étapes du traitement des demandes d'immigration dans le cadre du volet économique



* Le requérant peut, dans le cas d'un refus, demander une révision judiciaire en Cour fédérale.

Source : Citoyenneté et Immigration Canada

La population canadienne se préoccupe de plus en plus de l'immigration illégale et du recours abusif au système d'immigration.

D'importants changements ont été apportés à l'exécution du Programme depuis notre dernière vérification

3.35 Notre dernière vérification de l'exécution à l'étranger du Programme d'immigration a fait l'objet d'un rapport en 1990. Il y a eu, depuis, des changements importants en ce qui a trait au partage des responsabilités liées à la gestion du Programme. En 1992, le gouvernement a transféré au ministère de l'Emploi et de l'Immigration de l'époque les fonctions d'immigration qui relevaient du ministère des Affaires extérieures. En 1993, la plupart des responsabilités en matière de santé des immigrants sont passées du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social au ministère de l'Emploi et de l'Immigration. Puis, en juin 1994, le Parlement a créé le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration. Ce nouveau ministère regroupait alors un éventail d'éléments de programme issus de plusieurs autres ministères fédéraux.

3.36 Entre-temps, l'administration fédérale avait commencé l'Examen des programmes. À l'issue de cet examen, de nombreux ministères et organismes ont fait l'objet de réductions budgétaires importantes. Le Ministère n'a pas échappé à cette mesure et son budget de fonctionnement a été réduit de 54 millions de dollars, soit près de 20 p. 100, entre 1996 et 1998. Afin de pouvoir continuer à offrir son programme avec des ressources moindres, le Ministère a dû revoir plusieurs de ses processus, adopter de nouvelles façons de faire et procéder à des changements organisationnels importants, dont une réorganisation majeure de son réseau de prestation de services à l'étranger.

Les facteurs qui influent sur le Programme d'immigration

3.37 Les nouvelles tendances dans les mouvements migratoires. Au cours de la dernière décennie, la mondialisation a entraîné des changements importants dans les domaines politique, social et économique. Ces changements ont évidemment influencé les mouvements migratoires et, tel que mentionné précédemment, les pays sources d'immigrants ont changé au fil des ans. Au cours de la même période, le nombre de visiteurs, de travailleurs temporaires et d'étudiants étrangers a augmenté considérablement. Étant donné que leurs demandes sont traitées en priorité par les bureaux à l'étranger, elles influent sur la disponibilité des ressources pour traiter les demandes d'immigration.

3.38 Les risques de fraude et de fausses déclarations sont plus grands. La mondialisation pose également des défis importants pour l'immigration dans son ensemble. En effet, de plus en plus de personnes sont prêtes à enfreindre nos lois afin d'améliorer leurs conditions de vie. Ainsi, la population canadienne se préoccupe de plus en plus de l'immigration illégale et du recours abusif au système d'immigration. C'est pourquoi le Ministère doit consacrer à l'étranger plus de ressources à la vérification des documents et aux activités de contrôle et d'interdiction.

3.39 Moins de requérants respectent les exigences des critères de sélection. Les données du Ministère révèlent une diminution du taux d'acceptation des demandes au cours des dernières années. Cela s'est traduit non seulement par une baisse du nombre d'immigrants éventuels mais également par une augmentation de la charge de travail des agents des visas, car ceux-ci doivent étayer minutieusement leurs décisions en cas de refus et défendre leur position devant la Cour fédérale en cas de révision judiciaire.

3.40 Les cas en instance sont plus nombreux. À la suite de l'adoption de la *Charte canadienne des droits et libertés*, la sélection des immigrants s'est orientée vers une application plus rigoureuse des critères de sélection énoncés dans la *Loi sur l'immigration* et son *Règlement*. Elle ne se fonde plus principalement sur

l'évaluation, par l'agent des visas, de la capacité du demandeur à s'établir au Canada et à contribuer à son économie. Au cours des dernières années, on a observé une tendance à la hausse des cas portés devant la Cour fédérale. Cette tendance illustre les attentes grandissantes des demandeurs en ce qui a trait au respect de leur droit d'être traités avec équité. D'ailleurs, de plus en plus de demandeurs sont représentés par des avocats ou des consultants en immigration.

3.41 Les demandes d'immigration font l'objet de nombreuses interventions. Les questions d'immigration concernent des personnes et attirent fréquemment l'attention des médias. En outre, des représentants élus, des organismes non gouvernementaux et d'autres intervenants portent souvent des cas particuliers à l'attention des gestionnaires du Programme. Le suivi des demandes d'information et des démarches des avocats, des consultants en immigration et des députés constitue une charge de travail importante dans plusieurs bureaux.

Un processus majeur de révision de la *Loi sur l'immigration* est en cours

3.42 Le Ministère a amorcé une révision législative en novembre 1996 avec la création du Groupe consultatif sur la révision de la législation. Le Groupe consultatif a publié en janvier 1998 un rapport présentant 172 recommandations sur les mécanismes d'immigration et de détermination du statut de réfugié. Au cours des mois suivants, le Ministère a consulté de nombreux Canadiens et, en janvier 1999, il a annoncé les nouvelles orientations de la *Loi* et de la politique sur l'immigration et la protection des réfugiés dans le document *De solides assises pour le 21e siècle*. Le Ministère s'est également servi de ce document pour entamer des discussions avec les gouvernements provinciaux, ses partenaires fédéraux et les Canadiens. Le Ministère nous a informés que la Ministre prévoit déposer des modifications législatives au Parlement au cours de l'année. Les modifications viseront à améliorer l'efficacité, l'équité et l'intégrité du processus d'immigration et à rendre la *Loi sur l'immigration* plus claire et plus cohérente.

Objet de la vérification

3.43 Notre vérification visait principalement à déterminer si le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration gère le volet économique du Programme canadien d'immigration de façon efficiente et économique, tout en favorisant l'obtention des résultats escomptés et en préservant l'équité et l'intégrité du Programme. Nous avons, entre autres, visité plusieurs bureaux à l'étranger et effectué un sondage auprès des employés affectés à la prestation du Programme.

3.44 Le lecteur trouvera à la fin du chapitre, à la section **À propos de la vérification**, de plus amples renseignements sur l'objectif, l'étendue, la méthode et les critères de la vérification.

Observations et recommandations

Les bureaux d'immigration à l'étranger ne suffisent pas à la tâche

Les niveaux d'immigration ne sont pas atteints, les délais de traitement s'allongent et les demandes en cours de traitement augmentent

3.45 L'examen des résultats opérationnels des bureaux à l'étranger révèle que, dans l'ensemble, ceux-ci éprouvent beaucoup de difficultés à traiter les demandes d'immigration de façon rapide et efficace. Les niveaux d'immigration n'ont pas été atteints au cours des deux dernières années. On note

M121

IMPORTANT NOTE CONCERNING THE FOLLOWING PAGES

THE PAGES WHICH FOLLOW HAVE BEEN FILMED TWICE IN ORDER TO OBTAIN THE BEST REPRODUCTIVE QUALITY

USERS SHOULD CONSULT ALL THE PAGES REPRODUCED ON THE FICHE IN ORDER TO OBTAIN A COMPLETE READING OF THE TEXT.

REMARQUE IMPORTANTE CONCERNANT LES PAGES QUI SUIVENT

LES PAGES SUIVANTES ONT ÉTÉ REPRODUITES EN DOUBLE AFIN D'AMÉLIORER LA QUALITÉ DE REPRODUCTION

LES UTILISATEURS DOIVENT CONSULTER TOUTES LES PAGES REPRODUITES SUR LA FICHE AFIN D'OBTENIR LA LECTURE DU TEXTE INTÉGRAL

micromedia
a division of IHS Canada

20 Victoria Street
Toronto, Ontario M5C 2N8
Tel.: (416) 362-5211
Toll Free: 1-800-387-2689
Fax: (416) 362-6161
Email: info@micromedia.on.ca

Les délais moyens entre la réception d'une demande et la décision du Ministère étaient de 28 mois pour les gens d'affaires et de 25 mois pour les travailleurs qualifiés.

aussi que les délais pour rendre une décision se sont allongés et que le nombre de demandes en cours de traitement à différentes étapes du processus a augmenté. Nous sommes d'autant plus préoccupés par ces résultats que, comme nous le soulignons plus loin dans le présent chapitre, nous avons des inquiétudes sérieuses à l'égard de la qualité des décisions de sélection. Nous nous demandons aussi si les procédures suivies pour vérifier l'exactitude de l'information fournie par les requérants permettent de bien s'assurer de leur admissibilité au Canada.

3.46 Tel qu'indiqué à la pièce 3.5, le Canada a accueilli environ 173 800 immigrants en 1998 et 189 700 en 1999. Ces chiffres se situent en deçà des fourchettes de 200 000 à 225 000 immigrants prévues pour chacune de ces deux années. On constate que le volet économique du Programme affiche les plus grands écarts. Par exemple, en 1999, on a admis 92 366 personnes dans la catégorie des travailleurs qualifiés et seulement 13 012 personnes dans la catégorie des gens d'affaires. Ces chiffres sont en-deça respectivement de 8 p. 100 et de 26 p. 100 des niveaux d'immigration les plus bas prévus pour ces deux catégories.

3.47 La pièce 3.6 présente des données sur les délais et le nombre de demandes d'immigration en cours de traitement dans les bureaux à l'étranger. Au chapitre des délais, on peut constater que les requérants doivent attendre de plus en plus longtemps avant que leur demande soit finalisée et ce, principalement dans le cas des immigrants du volet économique. En 1999, les délais moyens entre la réception d'une demande et la décision du Ministère étaient de 28 mois pour les gens d'affaires et de 25 mois pour les travailleurs qualifiés, alors qu'ils étaient respectivement de 15 mois et de 13 mois en 1996.

3.48 Tel que le montre la pièce 3.6, il y a des écarts importants entre les bureaux. Par exemple, il fallait compter un délai de plus de trois ans pour finaliser la demande d'un travailleur qualifié au bureau de Beijing. La situation était similaire dans le cas de gens d'affaires qui présentaient une demande aux bureaux de Buffalo et d'Islamabad, où les délais

Pièce 3.5

Statistiques sur les niveaux d'immigration et le nombre réel d'immigrants admis

	1998		1999		2000
	Niveaux prévus	**Réel**	**Niveaux prévus**	**Réel**	**Niveaux annoncés**
Volet économique					
Travailleurs qualifiés	96 600 – 106 600	81 146	100 200 – 111 200	92 366	100 500 – 113 300
Gens d'affaires	19 300 – 21 300	13 778	17 700 – 19 700	13 012	15 000 – 16 000
Total	***115 900 – 127 900***	***94 924***	***117 900 – 130 900***	***105 378***	***115 500 – 129 300***
Famille	53 500 – 58 300	50 861	53 500 – 58 300	55 187	57 000 – 61 000
Réfugiés	24 100 – 32 300	22 644	22 100 – 29 300	24 363	22 100 – 29 300
Autres	6 500	5 407	6 500	4 763	5 400
Total	**200 000 – 225 000**	**173 836**	**200 000 – 225 000**	**189 691**	**200 000 – 225 000**

Note : Les chiffres englobent les requérants principaux et les personnes à leur charge.

Source : Citoyenneté et Immigration Canada

étaient de 35 mois et de 34 mois respectivement.

3.49 Enfin, le nombre de demandes en cours de traitement à différentes étapes du processus est particulièrement inquiétant : il a augmenté de 38 p. 100 au cours des trois dernières années. Vers la fin de 1999, il y avait près de 175 000 demandes à différentes étapes du processus de traitement, ce qui représente plus de 280 000 immigrants éventuels.

3.50 L'incidence d'une telle situation sur la qualité des services offerts aux demandeurs est certes évidente. De longs délais de traitement entraînent de plus une charge de travail supplémentaire puisque les bureaux à l'étranger doivent répondre aux nombreuses demandes d'information des requérants et des personnes qui interviennent pour leur compte. Par ailleurs, la situation dans certains bureaux incite plusieurs requérants à présenter une demande à l'extérieur de leur pays de

Pièce 3.6

Délais moyens de traitement et demandes en cours de traitement, de 1996 à 1999

Délai* moyen de traitement des demandes d'immigration (mois)	1996	1997	1998	1999
Travailleurs qualifiés	13	16	21	25
Gens d'affaires	15	18	24	28

* Mois requis pour traiter 80 p. 100 des demandes

Délai* moyen de traitement des demandes d'immigration pour les dix bureaux les plus importants (mois)	Travailleurs qualifiés	Gens d'affaires
Beijing (République populaire de Chine)	37	25
Buffalo (États-Unis)	17	35
Damas (Syrie)	22	25
Hong Kong**	16	26
Islamabad (Pakistan)	32	34
Londres (Royaume-Uni)	23	24
Manille (Philippines)	25	28
New Delhi (Inde)	32	30
Paris (France)	14	24
Singapour (Singapour)	34	28

* Mois requis pour traiter 80 p. 100 des demandes
** Hong Kong est une région administrative spéciale de la République populaire de Chine

Demandes en cours de traitement au 31 décembre	1996	1997	1998	1999*
Pour toutes les catégories	127 125	148 765	161 574	174 801
Travailleurs qualifiés	69 573	91 895	106 351	115 200
Gens d'affaires	10 300	11 180	11 542	12 248

* Données obtenues au 30 novembre 1999

Sources : Citoyenneté et Immigration Canada, Rapport de la Région internationale, base de données du Système de traitement informatisé des demandes d'immigration

Les délais moyens entre la réception d'une demande et la décision du Ministère étaient de 28 mois pour les gens d'affaires et de 25 mois pour les travailleurs qualifiés.

aussi que les délais pour rendre une décision se sont allongés et que le nombre de demandes en cours de traitement à différentes étapes du processus a augmenté. Nous sommes d'autant plus préoccupés par ces résultats que, comme nous le soulignons plus loin dans le présent chapitre, nous avons des inquiétudes sérieuses à l'égard de la qualité des décisions de sélection. Nous nous demandons aussi si les procédures suivies pour vérifier l'exactitude de l'information fournie par les requérants permettent de bien s'assurer de leur admissibilité au Canada.

3.46 Tel qu'indiqué à la pièce 3.5, le Canada a accueilli environ 173 800 immigrants en 1998 et 189 700 en 1999. Ces chiffres se situent en deçà des fourchettes de 200 000 à 225 000 immigrants prévues pour chacune de ces deux années. On constate que le volet économique du Programme affiche les plus grands écarts. Par exemple, en 1999, on a admis 92 366 personnes dans la catégorie des travailleurs qualifiés et seulement 13 012 personnes dans la catégorie des gens d'affaires. Ces chiffres sont en-deça respectivement de 8 p. 100 et de 26 p. 100 des niveaux d'immigration les plus bas prévus pour ces deux catégories.

3.47 La pièce 3.6 présente des données sur les délais et le nombre de demandes d'immigration en cours de traitement dans les bureaux à l'étranger. Au chapitre des délais, on peut constater que les requérants doivent attendre de plus en plus longtemps avant que leur demande soit finalisée et ce, principalement dans le cas des immigrants du volet économique. En 1999, les délais moyens entre la réception d'une demande et la décision du Ministère étaient de 28 mois pour les gens d'affaires et de 25 mois pour les travailleurs qualifiés, alors qu'ils étaient respectivement de 15 mois et de 13 mois en 1996.

3.48 Tel que le montre la pièce 3.6, il y a des écarts importants entre les bureaux. Par exemple, il fallait compter un délai de plus de trois ans pour finaliser la demande d'un travailleur qualifié au bureau de Beijing. La situation était similaire dans le cas de gens d'affaires qui présentaient une demande aux bureaux de Buffalo et d'Islamabad, où les délais

Pièce 3.5

Statistiques sur les niveaux d'immigration et le nombre réel d'immigrants admis

	1998		1999		2000
	Niveaux prévus	**Réel**	**Niveaux prévus**	**Réel**	**Niveaux annoncés**
Volet économique					
Travailleurs qualifiés	96 600 – 106 600	81 146	100 200 – 111 200	92 366	100 500[1] – 113 300
Gens d'affaires	19 300 – 21 300	13 778	17 700 – 19 700	13 012	15 000 – 16 000
Total	***115 900 – 127 900***	***94 924***	***117 900 – 130 900***	***105 378***	***115 500 – 129 300***
Famille	53 500 – 58 300	50 861	53 500 – 58 300	55 187	57 000 – 61 000
Réfugiés	24 100 – 32 300	22 644	22 100 – 29 300	24 363	22 100 – 29 300
Autres	6 500	5 407	6 500	4 763	5 400
Total	**200 000 – 225 000**	**173 836**	**200 000 – 225 000**	**189 691**	**200 000 – 225 000**

Note : Les chiffres englobent les requérants principaux et les personnes à leur charge.

Source : Citoyenneté et Immigration Canada

étaient de 35 mois et de 34 mois respectivement.

3.49 Enfin, le nombre de demandes en cours de traitement à différentes étapes du processus est particulièrement inquiétant : il a augmenté de 38 p. 100 au cours des trois dernières années. Vers la fin de 1999, il y avait près de 175 000 demandes à différentes étapes du processus de traitement, ce qui représente plus de 280 000 immigrants éventuels.

3.50 L'incidence d'une telle situation sur la qualité des services offerts aux demandeurs est certes évidente. De longs délais de traitement entraînent de plus une charge de travail supplémentaire puisque les bureaux à l'étranger doivent répondre aux nombreuses demandes d'information des requérants et des personnes qui interviennent pour leur compte. Par ailleurs, la situation dans certains bureaux incite plusieurs requérants à présenter une demande à l'extérieur de leur pays de

Pièce 3.6

Délais moyens de traitement et demandes en cours de traitement, de 1996 à 1999

Délai* moyen de traitement des demandes d'immigration (mois)	1996	1997	1998	1999
Travailleurs qualifiés	13	16	21	25
Gens d'affaires	15	18	24	28

* Mois requis pour traiter 80 p. 100 des demandes

Délai* moyen de traitement des demandes d'immigration pour les dix bureaux les plus importants (mois)	Travailleurs qualifiés	Gens d'affaires
Beijing (République populaire de Chine)	37	25
Buffalo (États-Unis)	17	35
Damas (Syrie)	22	25
Hong Kong**	16	26
Islamabad (Pakistan)	32	34
Londres (Royaume-Uni)	23	24
Manille (Philippines)	25	28
New Delhi (Inde)	32	30
Paris (France)	14	24
Singapour (Singapour)	34	28

* Mois requis pour traiter 80 p. 100 des demandes
** Hong Kong est une région administrative spéciale de la République populaire de Chine

Demandes en cours de traitement au 31 décembre	1996	1997	1998	1999*
Pour toutes les catégories	127 125	148 765	161 574	174 801
Travailleurs qualifiés	69 573	91 895	106 351	115 200
Gens d'affaires	10 300	11 180	11 542	12 248

* Données obtenues au 30 novembre 1999

Sources : Citoyenneté et Immigration Canada, Rapport de la Région internationale, base de données du Système de traitement informatisé des demandes d'immigration

résidence en raison des délais qui sont plus courts ailleurs. Tel qu'il est expliqué aux paragraphes 3.141 à 3.153, cela augmente les difficultés liées au traitement des demandes.

3.51 L'incidence à long terme de cette situation sur l'efficacité du volet économique du Programme pourrait être encore plus importante et il faut y prêter une attention particulière. En effet, le Canada livre une vive concurrence à plusieurs pays pour attirer des gens de haut calibre. L'incapacité du Ministère à traiter leurs demandes à l'intérieur d'un délai raisonnable risque de décourager les candidats les plus intéressants, privant ainsi le Canada de leur apport précieux à son développement économique.

Le Ministère est surchargé de travail, compte tenu de ses activités courantes et des ressources dont il dispose.

Il y a un déséquilibre entre les ressources disponibles et la charge de travail requise pour assurer l'intégrité du Programme

3.52 Plusieurs facteurs entraînent les difficultés auxquelles le Programme fait face actuellement. Nous faisons état notamment dans ce chapitre de problèmes d'efficience et d'efficacité opérationnelles en ce qui a trait à divers aspects du traitement des demandes. Le Ministère peut certes améliorer sa façon de faire les choses. Toutefois, nous avons des inquiétudes sérieuses à propos des ressources consacrées en ce moment au traitement des demandes d'immigration et de l'ampleur des tâches à effectuer pour assurer la prise de décisions de qualité et l'intégrité du Programme.

3.53 Comme nous le mentionnons dans l'introduction du présent chapitre, le Ministère a fait l'objet de réductions budgétaires importantes au cours des dernières années. Il était donc essentiel de bien cerner l'impact de ces réductions sur sa capacité à exécuter le Programme à l'étranger, et de déterminer si les niveaux d'immigration devaient être réduits en conséquence ou s'il était possible de les atteindre en réalisant des gains d'efficience.

3.54 Nous avons noté, au moment de notre vérification, que la haute direction du Ministère était consciente des défis que posait le traitement des demandes à l'aide des ressources mises à sa disposition. Par exemple, lors de la planification des niveaux d'immigration pour 1999, le Ministère avait indiqué qu'il serait très difficile de les maintenir entre 200 000 et 225 000 en raison des ressources dont il dispose en ce moment et de son réseau actuel de services, et que des pressions s'exerceraient sur l'intégrité du Programme et le processus de sélection. À la suite de la décision du gouvernement de maintenir les mêmes niveaux, le Ministère a donné instruction à ses bureaux à l'étranger de les atteindre. Il a aussi indiqué que des ressources supplémentaires leur seraient allouées, sous forme d'affectations temporaires, afin de relever le défi. Toutefois, ces affectations sont des mesures de courte durée qui ne pourront se poursuivre à long terme sans poser des risques. Par conséquent, le Ministère a déployé des efforts pour que des ressources supplémentaires soient allouées, mais ceux-ci ont été plutôt infructueux. Le Ministère a aussi lancé une série d'initiatives pour revoir ses modes de fonctionnement afin d'atteindre les niveaux annoncés par le gouvernement. L'examen du rendement actuel du Programme révèle que les efforts du Ministère n'ont pas donné les résultats escomptés.

3.55 Nous avons une opinion nuancée sur la situation. D'une part, l'importance des lacunes soulevées dans le présent chapitre nous amène à conclure que le Ministère est surchargé de travail, compte tenu de ses activités courantes et des ressources dont il dispose. D'autre part, nous faisons état de lacunes qui ont une incidence considérable sur son efficience opérationnelle. Des investissements considérables pourraient être requis pour

combler certaines d'entre elles. Le Ministère ne dispose pas des données dont nous aurions besoin pour calculer les économies qui pourraient être réalisées en améliorant l'efficience. Nous n'avons pas été en mesure de déterminer le niveau du déséquilibre actuel entre les ressources disponibles et la charge de travail requise pour assurer l'intégrité du Programme.

Il faut une bien meilleure information sur les ressources requises dans les bureaux à l'étranger

3.56 Nous nous attendions à trouver une information suffisante et fiable sur les ressources requises pour le traitement des demandes d'immigration. Cependant, nous avons constaté que le Ministère devait améliorer considérablement sa méthode pour déterminer les besoins et allouer les ressources.

3.57 Tout d'abord, nous avons noté que les données du Ministère sur les ressources allouées aux bureaux à l'étranger sont présentées en fonction de l'ensemble des activités liées au traitement des demandes des immigrants et des non-immigrants. Il n'existe pas d'information consolidée pour l'ensemble du Ministère sur les ressources utilisées aux fins du traitement des demandes d'immigration. Par ailleurs, le Ministère ne dispose pas d'une information complète sur les ressources que ses partenaires fédéraux utilisent pour le traitement des demandes.

3.58 De plus, en 1990, nous avions recommandé au Ministère d'établir des normes d'efficience propres à chaque bureau, afin de guider les décisions en matière de détermination des niveaux d'immigration, de répartition des cibles de demandes à traiter et d'allocation des ressources. Les normes d'efficience sont la base fondamentale dont on se sert pour mesurer la capacité opérationnelle du Ministère et sont essentielles à la justification des niveaux de ressources requis pour atteindre les niveaux d'immigration fixés. Or, nous avons constaté que le Ministère n'avait pas encore établi de telles normes.

3.59 Il importe que le Ministère ait de l'information fiable sur le temps moyen que le personnel devrait habituellement consacrer au traitement d'un nombre donné de demandes d'immigration tout en assurant la conformité à la *Loi*. Ces normes doivent tenir compte des conditions locales comme l'infrastructure propre à chaque pays, la langue, la complexité des demandes, la grandeur du territoire couvert, le risque de fausses déclarations et de faux documents et l'expertise du personnel canadien et du personnel recruté sur place. À cette fin, il est essentiel que le Ministère ait bien établi le niveau de qualité et d'intégrité qu'il entend respecter dans le traitement des demandes et le degré de risque que comporte son atteinte.

Le Ministère ne peut établir avec assez de précision le niveau de ressources requis dans chaque bureau à l'étranger.

3.60 En l'absence de telles normes, le Ministère ne peut établir avec assez de précision le niveau de ressources requis dans chaque bureau à l'étranger. Ainsi, il peut difficilement évaluer l'effet d'une réduction des ressources sur le nombre des demandes et les délais de traitement, ou déterminer dans quelle mesure les bureaux peuvent augmenter leur cible de demandes à traiter ou réduire les délais en ajoutant des ressources supplémentaires. Nous avons, par conséquent, noté des situations où l'administration centrale avait augmenté de façon importante les cibles de demandes à traiter dans certains bureaux et où les gestionnaires visés n'étaient pas en mesure d'expliquer de façon satisfaisante par quels moyens ils pourraient les atteindre. Il importe également que le Ministère ait une meilleure information sur les ressources dont ont besoin le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, le Service canadien du renseignement de sécurité et la Gendarmerie royale du Canada.

Les employés sont très inquiets

3.61 À l'occasion de nos visites, nous avons observé les agents des visas et les gestionnaires du Programme d'immigration lorsqu'ils étaient en train de travailler et nous en avons interviewé un certain nombre. Nous avons également effectué, dans le cadre de notre vérification, un sondage auprès des employés des bureaux à l'étranger responsables du traitement des demandes d'immigration. Nos rencontres et cette vaste consultation nous ont permis de tirer des conclusions très favorables sur le calibre et l'engagement des personnes responsables de l'exécution du Programme à l'étranger. Les observations que nous faisons dans ce chapitre ne sont aucunement une critique à leur égard. Toutefois, nous sommes très préoccupés par l'incidence éventuelle des problèmes actuels sur le moral, les attitudes et le rendement futur des employés.

Nous tirons des conclusions très favorables sur le calibre et l'engagement des personnes responsables de l'exécution du Programme à l'étranger.

3.62 En général, les employés sont très inquiets de la situation actuelle et ils estiment ne plus suffire à la tâche. Une forte proportion d'entre eux jugent qu'ils doivent composer avec des exigences opérationnelles qui limitent sérieusement leur capacité de protéger l'intégrité du Programme. En fait, ils n'ont ni le temps ni les outils nécessaires pour effectuer le travail qui est normalement requis. Plusieurs des commentaires des employés traduisent un malaise évident. Ainsi, les agents des visas ont non seulement le sentiment d'agir de façon non conforme à leurs propres valeurs, mais également de prendre des décisions qui pourraient comporter des risques trop élevés et entraîner des coûts importants pour la société canadienne.

3.63 Le Ministère devrait :

- **se doter des outils nécessaires pour établir avec rigueur le niveau de ressources requis pour le traitement des demandes dans les bureaux à l'étranger;**
- **assurer un juste équilibre entre les ressources allouées à chaque bureau et les cibles de demandes à traiter.**

Réponse du Ministère : *Le Ministère a reconnu l'existence de ces problèmes et a pris des mesures pour y faire face. Il est en voie de valider un modèle visant à déterminer le niveau des ressources nécessaires pour traiter les demandes d'immigrants et de non-immigrants dans les bureaux à l'étranger en vue de le mettre en oeuvre dès l'exercice 2000–2001. Ce modèle a été conçu de manière à assurer un juste équilibre entre les ressources allouées à chaque bureau et les objectifs qui leur ont été fixés. Il comporte un mécanisme de contrôle qui indiquera, de façon continue, les déficits/économies enregistrés en matière de ressources.*

3.64 Le gouvernement devrait assurer un juste équilibre entre les niveaux annuels d'immigration et la capacité du Ministère, de même que celle de ses partenaires fédéraux, à les atteindre conformément à la *Loi sur l'immigration*.

La qualité et l'uniformité des décisions de sélection sont menacées

3.65 L'évaluation d'une demande d'immigration en vertu du volet économique se fait en fonction d'un système de points d'appréciation et comprend principalement l'examen, par l'agent des visas, des aspects suivants : les études, la formation relative à l'emploi, l'expérience de travail, la demande dans la profession, l'âge, la connaissance du français et de l'anglais et la personnalité. Dans le cas des gens d'affaires, on doit également s'assurer que le requérant correspond à la définition d'un investisseur, d'un entrepreneur ou d'un travailleur autonome. On trouve à l'annexe C les critères de sélection spécifiques à chacune des catégories du volet économique.

3.66 À notre avis, cinq conditions essentielles doivent être réunies si l'on veut assurer la qualité et l'uniformité des décisions ainsi que l'intégrité du Programme. Les critères de sélection doivent être pertinents et mesurables; les agents doivent posséder les compétences et les connaissances requises pour traiter les demandes; les agents doivent disposer d'outils efficients et efficaces pour évaluer les demandes et détecter les fausses déclarations; des mécanismes de surveillance doivent être en place pour assurer la qualité et l'uniformité des décisions. De plus, il est essentiel que le Ministère dissuade les demandeurs de faire preuve de malhonnêteté et impose des sanctions en cas d'abus.

Les critères de sélection ne favorisent pas l'atteinte des objectifs du Programme

3.67 Pour que soit atteint l'objectif du volet économique, les travailleurs qualifiés et les gens d'affaires sélectionnés doivent être hautement qualifiés et en mesure de s'adapter rapidement à notre économie et à notre société. Le Ministère doit donc pouvoir compter sur des critères qui favorisent la sélection de telles personnes.

3.68 Le volet économique a fait l'objet de nombreuses études depuis 1985. Nous présentons à l'annexe D la liste des principales études que nous avons revues. Nous avons tenu compte des résultats de ces études dans le cadre de notre vérification. Nous avons également examiné les rapports d'évaluation de programme préparés par le Ministère.

3.69 Les récentes études révèlent que les critères de sélection des travailleurs qualifiés ne conviennent plus et ne s'appuient pas sur des indicateurs de l'intégration des immigrants à la société canadienne. De plus, ces critères créent de faux espoirs chez les immigrants. Ainsi, en utilisant une liste de professions en demande au Canada aux fins de sa sélection, le Ministère laisse croire qu'il y a pénurie de main-d'oeuvre pour certaines professions. En outre, cette liste a été préparée en 1993 et n'a pas été mise à jour depuis cette date. Elle pourrait donc ne pas refléter les besoins actuels du marché du travail canadien. Par ailleurs, il ressort que les nouveaux immigrants ont de la difficulté à accéder aux professions au Canada et à faire reconnaître leurs titres professionnels et leurs diplômes.

Les critères de sélection des travailleurs qualifiés ne conviennent plus et ne s'appuient pas sur des indicateurs de l'intégration des immigrants à la société canadienne.

3.70 La sélection des immigrants de la catégorie des gens d'affaires s'appuie principalement sur les définitions réglementaires d'entrepreneur, d'investisseur ou de travailleur autonome. Toutefois, ces définitions sont vagues et donc difficiles à appliquer. D'ailleurs, les commentaires que nous avons recueillis au moyen de notre sondage auprès des agents des visas confirment cet état de fait. De plus, la majorité des cas soumis par des gens d'affaires à une révision judiciaire devant la Cour fédérale portent sur l'interprétation de ces définitions par les agents. Enfin, un groupe de travail fédéral-provincial a indiqué que le mode de sélection des gens d'affaires met le Programme à risque en raison des possibilités de fraude, de crime organisé et de capitaux obtenus par des moyens illégaux. Plusieurs agents des visas et plusieurs gestionnaires des bureaux à l'étranger nous ont fait part des mêmes inquiétudes.

La sélection des immigrants de la catégorie des gens d'affaires s'appuie principalement sur des définitions réglementaires vagues et difficiles à appliquer.

3.71 Les études font aussi état de lacunes spécifiques à chacune des catégories de gens d'affaires. Dans le cas des immigrants investisseurs, on se préoccupe beaucoup du manque de contrôle et de surveillance de la gestion des fonds investis au Canada. Des modifications législatives importantes ont été apportées en avril 1999 en vue de régler cette question. En ce qui concerne les immigrants entrepreneurs, on critique le fait qu'une bonne proportion d'entre eux, une fois établis au Canada, ne respectent pas les conditions attachées à leur visa. Le Groupe consultatif sur la

révision de la législation était d'avis que la catégorie des immigrants autonomes devrait être éliminée, car elle constitue une porte de sortie pour les requérants qui ne peuvent pas satisfaire aux exigences des catégories des investisseurs ou des entrepreneurs.

Une bonne compréhension des conditions locales est un facteur déterminant lors de l'évaluation des demandes.

3.72 Dans le document *De solides assises pour le 21e siècle*, le Ministère propose de modifier les critères de sélection des travailleurs qualifiés de manière à miser davantage sur la polyvalence et la souplesse plutôt que sur des critères rattachés à des professions spécifiques. De plus, le Ministère envisage d'ajouter pour les immigrants entrepreneurs et investisseurs des conditions explicites portant sur l'expérience des affaires, les études et la connaissance d'une langue officielle. Toutefois, le Ministère reste muet sur ses intentions face aux travailleurs autonomes.

3.73 Le Ministère devrait modifier les critères de sélection afin qu'ils favorisent une sélection rigoureuse des immigrants du volet économique ainsi que l'atteinte des objectifs du Programme.

Il est urgent d'offrir aux agents des visas une formation afin d'améliorer leurs compétences décisionnelles dans un contexte de plus en plus juridique.

Réponse du Ministère : *Bien que le mode actuel de sélection se soit jusqu'à maintenant révélé profitable, le Ministère est en voie de le remanier dans le but de développer à long terme le capital humain dont dispose le Canada. On a mis au point le nouveau modèle après avoir effectué des recherches et des consultations poussées afin de tenir compte de l'évolution du marché du travail. Plutôt que d'être axé sur les professions, comme cela est actuellement le cas, le nouveau modèle visera à sélectionner des travailleurs qualifiés possédant des ensembles de compétences solides et transférables.*

La formation des agents des visas est insuffisante

3.74 Les agents des visas sont généralement des citoyens canadiens qui détiennent au minimum un diplôme d'études universitaires et qui ont réussi les examens du Service extérieur. Lors du recrutement, on recherche des personnes qui ont une bonne capacité d'adaptation, sont imaginatives et souples, font preuve de jugement et ont d'excellentes aptitudes en communication et en analyse. Le Ministère a recours également à des employés engagés sur place pour agir à titre d'agent des visas.

3.75 En 1998, de concert avec le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, le Ministère a élaboré un programme de perfectionnement du Service extérieur, y compris un modèle de compétences, afin de recruter et de former des agents qui puissent répondre à ses besoins futurs. Nous encourageons le Ministère à poursuivre ses efforts en ce qui a trait à la sélection et à la formation de ses nouveaux employés. Nous avons toutefois des préoccupations à propos du perfectionnement des agents des visas. À notre avis, leur formation est insuffisante à plusieurs égards.

3.76 Une bonne compréhension des conditions locales est un facteur déterminant lors de l'évaluation des demandes. Les agents canadiens nous ont affirmé que leurs besoins en formation n'étaient pas satisfaits, particulièrement en ce qui a trait aux conditions socio-économiques des pays des demandeurs. L'évaluation des demandes des gens d'affaires est complexe et requiert une certaine expertise en administration des affaires. Nous avons noté que la formation dans ce domaine a été très restreinte au cours des cinq dernières années.

3.77 Il est urgent d'offrir aux agents des visas une formation afin d'améliorer leurs compétences décisionnelles dans un

contexte de plus en plus juridique. Un cours de ce type a été élaboré en 1996, mais moins de 25 p. 100 des agents des visas ont pu le suivre en raison d'un manque de ressources pour l'offrir. Une telle formation pourrait les aider à prendre de meilleures décisions qui soient bien fondées, ce qui contribuerait à réduire le nombre de cas soumis et de cas perdus en Cour fédérale, comme cela s'est produit dans l'un des bureaux où la formation a été offerte.

3.78 Depuis quelques années, le Ministère a recours à du personnel temporaire et à des personnes en affectation unique à l'étranger pour répondre à la demande. Ces Canadiens remplissent les fonctions d'agent des visas. Nous nous attendions donc à ce qu'ils reçoivent la formation requise avant d'assumer ces responsabilités. Or, ça n'a pas été le cas pour plusieurs d'entre eux.

3.79 Des initiatives locales de formation contribuent au développement et au maintien des compétences des agents. Toutefois, l'importance accordée à la formation varie considérablement d'un bureau à l'autre. Certains offrent régulièrement de la formation sur une gamme de sujets ayant trait à l'évaluation des demandes d'immigration, alors que d'autres se contentent d'offrir quelques cours sur l'utilisation des logiciels.

3.80 Le Ministère devrait revoir l'ensemble de sa stratégie de formation et prendre les mesures nécessaires pour que toutes les personnes responsables des décisions en matière d'immigration reçoivent une formation appropriée.

Réponse du Ministère : *Depuis 1992, le nombre des équivalents temps plein affectés à la formation sur les activités exécutées à l'étranger a augmenté de 50 p. 100, et le budget a doublé. On a élaboré et offert de nouveaux programmes de formation, dont des cours destinés aux gestionnaires du Programme d'immigration; on a aussi mis en place un rigoureux système de formation et de probation pour les agents des visas désignés recrutés sur place. De concert avec le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, le Ministère a mis sur pied un programme de formation enrichi à l'intention des nouveaux agents du service extérieur; ce programme s'inspire du Programme de stagiaires en gestion offert par le gouvernement fédéral. S'appuyant sur le succès remporté par le cours « Refus des cas d'immigration — renforcement des compétences et des connaissances », le Ministère a lancé un cours sur les litiges, qui est offert sur place dans les bureaux où le nombre des litiges est considérable. Ce cours vise à améliorer les compétences en matière de prise de décision et à accroître l'uniformité des processus. En février 1999, on a tenu, à l'intention des agents des visas de chaque centre d'immigration des gens d'affaires, une conférence destinée à promouvoir l'uniformité du processus de décision et à permettre aux participants d'échanger sur les pratiques les plus efficaces. On a de plus préparé et diffusé des renseignements sur le climat des affaires régnant dans chacun des principaux pays d'où viennent les gens d'affaires. On continuera de s'efforcer à accroître les possibilités qu'ont les agents affectés à l'étranger de recevoir une formation appropriée.*

Il faut améliorer les outils mis à la disposition des agents pour évaluer les demandes

3.81 Nous avons constaté que l'absence de certains outils de base pour appuyer les agents dans leur prise de décision avait une incidence négative sur l'efficience et l'efficacité des opérations.

3.82 Par exemple, le Ministère n'utilise pas de tests linguistiques uniformisés. Il incombe donc à chaque agent d'évaluer, selon son propre barème, les habiletés du demandeur à communiquer en français ou en anglais. Les cas portés en Cour fédérale révèlent certains problèmes en ce qui a trait à l'équité de la procédure utilisée pour

évaluer les compétences linguistiques du demandeur. De plus, les agents ne disposent pas d'outils pour les aider à évaluer les études et la formation relative à l'emploi. Chacun doit faire ses propres recherches.

3.83 Étant donné que les agents n'ont pas les outils nécessaires, ils doivent dans certains cas avoir recours aux entrevues pour déterminer les compétences linguistiques et évaluer la formation académique ainsi que l'expérience de travail. Les entrevues sont une des activités les plus coûteuses du processus et entraînent souvent des délais importants dans le traitement des demandes. Il serait donc essentiel de faire des entrevues seulement lorsqu'il n'y a pas de façon plus économique et efficace d'obtenir l'information nécessaire.

3.84 Le Ministère devrait s'assurer que les agents des visas disposent des outils et des moyens nécessaires pour les aider à rendre leurs décisions de sélection de manière efficiente et efficace.

Réponse du Ministère : *Dans le cadre de l'examen global de l'ensemble du processus de traitement des demandes d'immigration, le Ministère travaille à divers projets et initiatives destinés à faciliter la prise de décisions à l'étranger. Par exemple, on est en train d'élaborer des tests uniformisés afin d'évaluer la connaissance des deux langues officielles; des guides, consacrés à des pays particuliers, sur la façon d'évaluer les documents délivrés par les établissements d'enseignement locaux; des documents décrivant le climat des affaires dans les différents pays. Le Ministère accroîtra en outre le recours aux évaluations de rendement des entreprises. Effectuées par des cabinets d'expertise comptable internationaux, ces évaluations consistent à déterminer, d'une façon impartiale et objective, les résultats obtenus par l'entreprise d'un demandeur et à vérifier le rôle joué par celui-ci dans la gestion et l'administration de l'entreprise. Par ailleurs, le Ministère modifiera les critères qu'il applique pour sélectionner les immigrants de la composante économique de façon à rendre le système d'immigration du Canada plus simple, plus efficace et plus compréhensible; cette mesure devrait déboucher sur un processus de prise de décision simplifié et plus cohérent.*

Nous avons relevé des écarts importants dans les taux d'acceptation entre les agents ayant des cas similaires à traiter dans un même bureau.

Il n'existe pas de cadre de surveillance de la qualité des décisions

3.85 Les agents des visas jouissent d'un grand pouvoir discrétionnaire et leurs décisions ne peuvent être remises en question que lors d'une révision judiciaire en Cour fédérale. Il serait donc essentiel d'avoir un cadre de surveillance de la qualité pour assurer l'équité et la qualité des décisions. Or, un tel cadre n'existe pas.

3.86 Dans l'ensemble, nous avons observé que la qualité des décisions ne fait pas l'objet d'une surveillance suffisante. En fait, dans les bureaux à l'étranger, les gestionnaires semblent partagés entre leur désir de bien gérer le Programme et la crainte que leurs interventions ne soient perçues comme une entrave au pouvoir discrétionnaire des agents. Les activités de surveillance varient donc considérablement d'un bureau à l'autre et les indicateurs de rendement dans ce domaine sont très limités. On accorde davantage d'attention au nombre de cas traités.

3.87 Le taux d'acceptation peut être un indicateur de l'uniformité de la prise de décision. Or, dans un même bureau, nous avons relevé des écarts importants dans les taux d'acceptation entre les agents ayant des cas similaires à traiter. Tel que mentionné au paragraphe 3.148, nous avons également noté des écarts de plus de 40 p. 100, entre certains bureaux, dans les taux d'acceptation des résidents d'un même pays. En l'absence d'un cadre approprié de surveillance de la qualité des

décisions, le Ministère s'expose à des critiques.

3.88 La *Loi sur l'immigration* ne prévoit pas, pour les catégories du volet économique, de mécanismes d'appel qui permettent de modifier la décision d'un agent des visas, comme c'est le cas pour les demandeurs de la catégorie de la famille. Une révision judiciaire en Cour fédérale peut toutefois permettre le réexamen d'une demande rejetée, par exemple lorsqu'on estime que les principes de justice naturelle n'ont pas été respectés. Au cours des dernières années, nous avons observé une augmentation des cas portés en Cour fédérale. Ces révisions judiciaires requièrent beaucoup de ressources de la part du Ministère et de l'administration fédérale. Les résultats de notre sondage auprès des agents des visas révèlent que ces révisions risquent d'avoir une incidence très négative sur leur comportement et leur motivation. En fait, ceux-ci craignent que le Ministère ait perdu le contrôle du Programme en raison de divers facteurs externes tels que les révisions judiciaires et les abus du système par certains demandeurs et les personnes qui interviennent pour leur compte. Plusieurs agents et gestionnaires ont maintenant l'impression que l'objectif de sélectionner de bons immigrants a été remplacé par celui de justifier les refus. Selon eux, le Programme a évolué de façon à ce que le fardeau de la preuve, dans plusieurs cas, repose maintenant sur leurs épaules et non plus sur celles des demandeurs. La situation actuelle montre clairement la nécessité d'établir un solide cadre de surveillance de la qualité des décisions. Un tel cadre favoriserait la cohérence et la légitimité du processus et contribuerait à la prise de décisions éclairées, bien fondées et documentées.

3.89 Le Ministère devrait se doter d'un cadre de surveillance de la qualité afin d'assurer l'uniformité de la prise de décision ainsi que l'équité et l'intégrité du Programme.

Réponse du Ministère : *Des initiatives de surveillance de la qualité ont déjà été prises afin d'examiner l'uniformité des décisions et les critères régissant la dispense d'entrevue. Un certain nombre de bureaux à l'étranger ont mis en oeuvre leurs propres initiatives de surveillance de la qualité. Ces mesures ne sont cependant pas exhaustives. Le Ministère élargira les programmes actuels de surveillance de la qualité. Dans le cadre d'un nouveau programme de surveillance de la qualité, on contrôlerait la qualité et l'uniformité des décisions et on apporterait les modifications nécessaires, cela tout en validant et en rajustant les pratiques et le cadre de gestion du risque du réseau de services.*

Face aux préoccupations soulevées au sujet des litiges auxquels donnent lieu les refus des agents des visas, le Ministère a élaboré un plan d'action afin d'adopter une approche plus coordonnée et stratégique à cet égard. Une composante importante de ce plan concerne la formation en matière de litiges offerte dans les bureaux à l'étranger. Dix bureaux sont à l'origine de 72 p. 100 de l'ensemble des refus contestés; au mois de mars 2000, une formation aura été offerte dans six de ces bureaux. Le Ministère s'est aussi penché sur la qualité de la prise de décisions, dans le contexte des contrôles judiciaires.

Il faut mieux se protéger contre les demandes frauduleuses

3.90 La sélection des immigrants s'appuie sur un mécanisme d'autodéclaration où les demandeurs doivent présenter de bonne foi des informations pertinentes au traitement de leur demande. De façon réaliste, il faut s'attendre à ce que certains demandeurs tentent de déjouer le système et que les agents des visas aient à traiter des demandes assorties de fausses déclarations et de faux documents. Le Ministère a remarqué que le nombre de faux

documents et de fausses déclarations avait augmenté.

3.91 Devant une telle menace à l'intégrité du Programme, nous nous attendions à ce qu'une stratégie soit élaborée et qu'elle prévoie des mesures qui décourageraient la présentation de demandes frauduleuses et permettraient de détecter les abus et d'imposer des sanctions. Or, cela n'est pas le cas. Les efforts en ce sens se sont révélés jusqu'à maintenant sporadiques et mal coordonnés.

3.92 Le Ministère est très tolérant à l'égard des demandes accompagnées de faux renseignements et de faux documents. Le fait de présenter de faux renseignements entraîne au pis aller le refus de la demande et rien n'empêche le demandeur d'en soumettre une autre dès le lendemain. Les sanctions prévues actuellement par la *Loi* sont pratiquement inapplicables en pays étranger.

Le fait de présenter de faux renseignements entraîne au pis aller le refus de la demande et rien n'empêche le demandeur d'en soumettre une autre dès le lendemain.

3.93 Dans un tel contexte, les agents des visas doivent faire appel à leur expérience et recourir à des mesures de détection fort dispendieuses : interviewer les demandeurs, examiner les documents originaux, faire des appels téléphoniques ou des visites sur place pour confirmer la véracité des documents et des déclarations. Certains peuvent compter sur de l'aide plus spécialisée. En effet, on trouve des agents de contrôle de l'immigration (ACI) dans 27 bureaux à l'étranger. Les ACI sont des employés du Ministère qui sont chargés de veiller à ce que des personnes ne puissent se rendre au Canada sans être munies des documents nécessaires. Ils sont en contact avec les compagnies aériennes et les autorités locales afin d'empêcher l'entrée au pays des passagers qui n'ont pas les documents appropriés. Grâce à l'expertise des ACI dans la détection des faux documents de voyage, des agents des visas ont pu découvrir de tels documents présentés avec les demandes d'immigration. Certains ACI développent sur place une expertise en matière de détection des fraudes et des fausses déclarations. Cependant, cette tâche supplémentaire ne fait pas partie de leurs tâches de base. Par conséquent, le soutien qu'ils apportent aux agents des visas varie considérablement d'un bureau à l'autre.

3.94 Nous sommes d'avis que des mesures de dissuasion efficaces pourraient permettre au Ministère de réduire les ressources importantes allouées à la détection des demandes frauduleuses. Il y aurait lieu de revoir les politiques et les mesures s'appliquant aux demandeurs qui font de fausses déclarations ou qui tentent d'abuser du Programme.

3.95 Le Ministère devrait élaborer et mettre en oeuvre une stratégie qui permettrait de réduire à un niveau acceptable et gérable le risque que des demandeurs soumettent de fausses déclarations ou de faux documents.

Réponse du Ministère : *Le Ministère accepte ces observations et étudie les moyens qu'il pourrait prendre pour appliquer d'autres peines à l'égard des demandeurs qui présentent de fausses déclarations ou de faux documents. Le Ministère examinera et consolidera sa capacité de lutter contre la fraude, et il évalue actuellement diverses stratégies afin de maximiser sa capacité de déceler les fraudes.*

Les contrôles visant à protéger la société canadienne sont insuffisants

3.96 L'un des objectifs de la *Loi sur l'immigration* est de maintenir et de garantir la santé, la sécurité et l'ordre public au Canada. Elle a aussi pour objet de refuser l'entrée en territoire canadien des personnes susceptibles de se livrer à des activités criminelles. L'article 19 de la *Loi* définit les catégories de personnes non admissibles au pays. En plus de devoir respecter les critères de sélection, tout demandeur doit satisfaire aux exigences des critères d'admissibilité avant d'obtenir

la permission d'immigrer au Canada. Par ailleurs, le Ministre peut délivrer un permis écrit autorisant une personne à venir au Canada ou à y rester, même si cette personne est inadmissible. En 1998, par exemple, 153 permis ont été délivrés à des personnes non admissibles pour des raisons médicales et 1 352 permis, à des personnes ayant fait l'objet de condamnations au criminel pour des crimes dont la gravité variait.

3.97 Une saine gestion des risques est un élément essentiel au succès des activités dans ce domaine. Il ne serait sans doute pas rentable, voire même possible, de mettre en place des contrôles qui permettraient d'établir avec certitude que tous les cas de non-admissibilité au pays ont été cernés. Toutefois, les contrôles doivent être proportionnels aux risques pour la santé et la sécurité publiques, et fournir une assurance raisonnable quant au niveau de protection.

3.98 Notre sondage auprès des agents des visas nous indique qu'il est souvent très difficile d'établir avec une assurance raisonnable l'admissibilité des demandeurs. Nous avons remarqué que très peu de demandeurs se voient refuser le statut de résident permanent pour motif de non-admissibilité. En fait, depuis 1994, moins de 2 p. 100 des requérants ont été refusés pour des raisons de santé, de criminalité ou de sécurité.

3.99 Dans l'ensemble, nous sommes très préoccupés par la capacité du Ministère à assurer le respect des exigences législatives dans ce domaine. Nous avons noté des lacunes sérieuses dans l'application des critères d'admissibilité, tant au niveau de la santé que de la criminalité et de la sécurité. Il est plutôt décevant de constater le peu de progrès réalisés à ce chapitre depuis la publication de notre rapport de 1990 qui soulignait plusieurs des mêmes problèmes. Nous croyons que le Ministère doit prendre des mesures correctives sans tarder afin d'assurer l'intégrité et l'efficacité du Programme canadien d'immigration.

La détermination de l'admissibilité sur le plan médical présente de sérieuses lacunes

3.100 En vertu de la *Loi*, une personne est inadmissible au Canada si son état de santé constitue une menace à la santé ou à la sécurité publiques ou si son admission entraîne ou risquerait d'entraîner un fardeau excessif pour le système de soins de santé et pour les services sociaux. Tous les demandeurs, ainsi que les personnes à leur charge, doivent donc se soumettre à un examen médical.

3.101 Le Ministère emploie des médecins canadiens qui sont responsables de la gestion des activités liées à la détermination de l'admissibilité médicale. Ces médecins du Ministère supervisent les médecins locaux qui ont été désignés par le Ministère pour effectuer les examens médicaux en son nom. Les médecins locaux désignés transmettent les résultats des examens aux médecins du Ministère qui, à leur tour, soumettent leurs recommandations aux agents des visas. Ces derniers ont la responsabilité ultime de déterminer si le demandeur et les personnes à sa charge sont admissibles ou non.

3.102 Il est à noter que la Division Immigration et Santé d'outre-mer du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social de l'époque a été transférée en avril 1993 au ministère de l'Emploi et de l'Immigration. Les deux ministères ont alors signé un protocole d'entente qui énonce, entre autres, les principes de gestion des activités liées à l'admissibilité médicale et les mécanismes de coopération entre les parties. Le protocole spécifie que Santé Canada a la responsabilité des questions relatives à la santé dans le cadre du Programme d'immigration, et de l'établissement des normes en matière d'évaluations médicales aux fins d'immigration. Le ministère de la Citoyenneté et de

l'Immigration est responsable de l'évaluation médicale et de la définition de ce que constitue un fardeau excessif pour les services sociaux et de santé.

3.103 Nous sommes d'avis que les trois conditions suivantes doivent être réunies pour que le Ministère puisse être en mesure de s'acquitter efficacement de ses responsabilités en vertu de la *Loi* : les normes relatives aux examens médicaux doivent être fondées sur une définition claire des notions de menace à la santé et à la sécurité publiques et de fardeau excessif; le Ministère doit avoir l'assurance que les examens médicaux sont effectués selon les exigences requises et les règles de l'art; des mécanismes efficaces doivent être en place pour assurer un suivi des immigrants qui ont besoin d'une surveillance médicale après leur arrivée au Canada.

En 1990, nous avions souligné la nécessité de définir les notions de menace à la santé et à la sécurité publiques et de fardeau excessif. Dix ans plus tard, elles n'avaient toujours pas été définies.

3.104 Il faut définir les notions de menace à la santé et à la sécurité publiques et de fardeau excessif afin d'assurer le respect de la *Loi*. En 1990, nous avions souligné l'importance de définir ces notions. Nous avons été déçus de constater que, dix ans plus tard, elles n'avaient toujours pas été définies. On a certes tenté de le faire à plusieurs occasions (voir la pièce 3.7), mais les résultats se font toujours attendre.

3.105 Afin d'évaluer l'admissibilité médicale des demandeurs, les médecins du Ministère utilisent les résultats des tests obligatoires et ceux des examens médicaux effectués par les médecins locaux désignés. Bien que l'examen médical puisse se révéler un outil efficace pour déceler des troubles médicaux graves, il est moins fiable que les tests obligatoires, en particulier lorsque les troubles médicaux sont asymptomatiques ou lorsque la supervision des médecins locaux désignés est insuffisante.

Les mêmes tests obligatoires sont requis depuis 40 ans, soit l'analyse des urines et les tests de détection de la syphilis et de la tuberculose.

3.106 Les demandeurs et les personnes à leur charge subissent les mêmes tests obligatoires qui sont requis depuis 40 ans, soit l'analyse des urines et les tests de détection de la syphilis et de la tuberculose. Des changements importants sont survenus au fil des ans dans l'identification des maladies transmissibles tels que les virus de l'immunodéficience humaine (VIH) et des hépatites B et C. Des questions ont été soulevées, à savoir si ces maladies peuvent présenter un danger pour la santé publique ou engendrer des coûts énormes pour le régime de soins de santé et les services sociaux du Canada. Santé Canada nous a informés que les tests pour ces maladies ne feront pas partie intégrante des examens de routine que subissent les requérants, aussi longtemps que les risques que posent ces maladies pour la santé publique n'auront pas fait l'objet d'une analyse fondée sur des données probantes.

3.107 Pour évaluer le fardeau excessif, le médecin du Ministère doit d'abord estimer les coûts reliés à un trouble médical, puis déterminer si ces coûts sont trop élevés pour permettre l'admission du demandeur au Canada. Le Ministère a rédigé en 1994–1995 des ébauches de rapports d'analyse des coûts liés à une dizaine de troubles médicaux, afin d'aider les médecins à estimer ces coûts. Depuis, ces rapports n'ont fait l'objet d'aucune mise à jour et n'ont pas été publiés officiellement. Puisqu'il n'y a pas encore de critères officiels qui établissent à partir de quel montant un coût est considéré comme un fardeau excessif, chaque médecin du Ministère doit donc adopter sa propre méthode pour estimer le fardeau excessif et faire les recherches qu'il juge appropriées auprès de ses collègues ou dans la littérature. L'absence de critères précis fait qu'il est très difficile pour les médecins du Ministère de déterminer l'admissibilité des demandeurs ou de justifier leurs refus en Cour fédérale. Par ailleurs, la qualité et l'uniformité des décisions en matière d'admissibilité médicale sont loin d'être assurées.

3.108 La gestion et la surveillance du réseau des médecins du Ministère et des

médecins locaux désignés à l'étranger présentent des lacunes importantes. Depuis 1995, le Ministère a apporté des changements importants à la gestion et à l'exécution des activités liées à l'admissibilité médicale. Ces changements, motivés en majeure partie par la nécessité de faire face aux compressions budgétaires, ont eu un impact négatif sur la capacité du Ministère à s'acquitter de ses responsabilités dans ce domaine.

3.109 Nous avons remarqué que les responsabilités au Ministère sont à tel point décentralisées que personne n'est véritablement responsable des résultats. D'ailleurs, très peu a été fait en ce qui concerne la direction, le soutien ou la surveillance des activités. Il n'y a pas de mécanismes d'assurance de la qualité des décisions prises à l'étranger par les médecins du Ministère, et leurs activités sont peu vérifiées ou évaluées.

3.110 Nous croyons qu'il y aurait lieu de s'interroger sérieusement sur la charge de travail confiée aux médecins du Ministère. La structure organisationnelle actuelle prévoit onze postes à

Pièce 3.7

Les principaux efforts entrepris pour revoir les normes relatives aux examens médicaux depuis la publication du Rapport du vérificateur général de 1990

Date	Étapes clés
1990	Création du Comité de révision des critères de non-admissibilité composé de représentants du Ministère et de Santé Canada.
Juin 1992	Le Comité de révision des critères de non-admissibilité recommande, entre autres, l'abolition du dépistage systématique de la syphilis et l'élaboration d'une définition de ce que constitue un fardeau excessif pour le système des soins de santé et les services sociaux.
Février 1993	Dépôt du projet de loi C–86 visant à modifier la *Loi sur l'immigration*, afin de retirer les références aux notions d'invalidité et de permettre au *Règlement* de définir la notion de fardeau excessif. (Cette section de la *Loi* n'est jamais entrée en vigueur.)
Août 1993	Publication dans la *Gazette du Canada* d'un règlement projeté sur le fardeau excessif.
Août 1995	L'article 22 du *Règlement* traitant du fardeau excessif est déclaré ultra vires par la Cour fédérale.
Septembre 1995	Le Laboratoire de lutte contre la maladie de Santé Canada met sur pied le projet Montebello qui vise à élaborer un modèle s'appuyant sur des preuves scientifiques et à permettre l'analyse des maladies contagieuses connues, émergentes ou réémergentes dans une perspective migratoire. L'Australie, les États-Unis et la Grande-Bretagne participent au projet.
Octobre 1997	Le Comité de la politique et des opérations du Ministère approuve une proposition voulant qu'un règlement en matière de fardeau excessif soit rédigé.
Janvier 1998	Le rapport *Au-delà des chiffres : L'immigration de demain au Canada* recommande que la notion de fardeau excessif soit définie par le Conseil fédéral-provincial de l'immigration et de la protection et décrite dans le *Règlement* de façon transparente et objective. Il ajoute que Santé Canada, en consultation avec le Ministère et les ministres provinciaux de la santé, devrait prescrire des tests médicaux pour identifier les personnes qui constituent ou constitueraient vraisemblablement un danger pour la santé ou la sécurité publiques.
Été et automne de 1998	Réunion du Groupe de travail fédéral-provincial-territorial sur la santé et l'immigration. Consultation du Ministère auprès des provinces sur les notions de fardeau excessif et de danger pour la santé et la sécurité publiques.
Novembre 1999	Santé Canada conseille le Ministère au sujet des tests de routine pour la syphilis et la tuberculose chez les immigrants. Les recherches se poursuivent du côté de l'hépatite B et du VIH.

Il y aurait lieu de s'interroger sérieusement sur la charge de travail confiée aux médecins du Ministère.

l'administration centrale et onze postes à l'étranger. En 1999, les médecins du Ministère à l'administration centrale étaient responsables notamment de l'élaboration des politiques, de la supervision des activités à l'étranger, de la réalisation de quelque 100 000 évaluations médicales en Amérique du Nord et de la supervision d'environ 350 médecins locaux désignés. Ils ont dû également revoir toutes les décisions défavorables dans le domaine médical. Au cours de la même année, les médecins du Ministère à l'étranger ont fait plus de 200 000 évaluations médicales et assuré la supervision de 800 médecins locaux désignés répartis dans quelque 160 pays. De plus, ils ont géré le programme de santé et de sécurité au travail des employés outre-mer. Nous donnons à la pièce 3.8 des exemples de la charge de travail confiée à certains médecins du Ministère à l'étranger.

3.111 Avant la restructuration de 1995, le Ministère comptait 44 postes de médecin — soit le double du nombre actuel. Pourtant, le nombre de dossiers à traiter est demeuré sensiblement le même. De plus, quatre postes sont présentement vacants et certains le sont depuis plus de deux ans. En outre, plusieurs des médecins du Ministère pourraient décider, dans un avenir très rapproché, de prendre leur retraite ou de quitter pour d'autres raisons. Par ailleurs, le Ministère éprouve de sérieuses difficultés à attirer des médecins. Le manque de ressources risque de compromettre l'exécution et l'intégrité du Programme.

3.112 On a diminué les ressources en tenant compte uniquement des activités liées à l'admissibilité médicale et en mettant de côté celles que requiert le programme de santé et de sécurité au travail des employés outre-mer. Ces dernières représentent pourtant une partie importante des responsabilités des médecins du Ministère. Elles incluent des rencontres régulières avec le personnel des bureaux à l'étranger et la surveillance de la qualité des soins de santé offerts sur place au personnel canadien. Le Ministère admet d'ailleurs qu'il n'est pas en mesure en ce moment de s'acquitter pleinement de ses responsabilités dans ce secteur.

3.113 Le travail de médecin du Ministère exige non seulement une expertise médicale mais également une bonne compréhension de la *Loi sur l'immigration*, des infrastructures de santé publique des pays sous sa responsabilité et de solides aptitudes de gestionnaire pour bien encadrer les médecins locaux désignés. Nous avons observé que le

Pièce 3.8

La charge de travail d'un médecin du Ministère en 1999

	Paris (1 poste)	Port of Spain (2 postes)	Singapour (1 poste)
ÉVALUATION MÉDICALE AUX FINS D'IMMIGRATION			
• Nombre de médecins locaux désignés à superviser	144	165	82
• Nombre de pays sous sa responsabilité	55	71	34
• Nombre d'évaluations médicales complétées	33 094	17 933	23 862
SANTÉ ET SÉCURITÉ AU TRAVAIL			
• Nombre de visites prévues dans d'autres pays	33	35	16
• Nombre de visites effectuées	11	31	5
• Nombre total d'employés à qui des services de santé sont offerts	1 650	706	707

Source : Citoyenneté et Immigration Canada

travail des médecins du Ministère était peu supervisé. Les médecins sont des employés permutables, à l'instar des agents des visas, et font face à des difficultés similaires en ce qui à trait aux outils et à l'information mis à leur disposition pour rendre leurs décisions. La formation en gestion des activités liées à l'admissibilité médicale est insuffisante et aucune période de transition n'est prévue entre le départ d'un médecin d'un bureau à l'étranger et l'arrivée de son successeur. On n'a pas l'assurance que les pratiques sont uniformes.

3.114 Le médecin du Ministère s'appuie sur le travail du médecin local désigné pour recommander ou non l'admission du requérant. Le contrôle de la qualité du travail de ce dernier est essentiel pour assurer l'intégrité du processus, étant donné les risques très élevés de fraude ou de jeux d'influence. Il y a déjà eu, par exemple, des cas où l'on a substitué des radiographies et des échantillons sanguins et où l'on a émis des rapports médicaux sans que le demandeur ait été examiné. Nous sommes donc préoccupés par le manque de rigueur et d'uniformité dans les pratiques entourant la formation, la supervision et la gestion des médecins locaux désignés. Dans plusieurs cas, il n'y a pas de contacts réguliers entre le médecin du Ministère et les médecins locaux désignés sous sa supervision. Il arrive même que l'admissibilité médicale soit établie en se basant sur le rapport d'un médecin local non désigné par le Ministère. Il est difficile dans un tel contexte d'avoir l'assurance que les médecins locaux désignés respectent toujours les exigences requises et les règles de l'art pour l'examen médical.

3.115 Contrôle insuffisant des immigrants qui ont besoin d'une surveillance médicale après leur arrivée au Canada. Il arrive que des personnes soient jugées admissibles sur le plan médical bien que leur condition présente certains problèmes. Dans ces cas, le médecin du Ministère a déterminé que la personne ne posait pas pour l'instant de risques pour la santé des Canadiens mais qu'elle devait faire l'objet d'une surveillance médicale par les autorités compétentes une fois en sol canadien. Une personne atteinte de tuberculose non active est un bon exemple d'une telle situation.

3.116 Tout comme nous l'avions indiqué dans le chapitre 14 de notre rapport de septembre 1999, intitulé « La surveillance de la santé nationale : les maladies et les blessures », la surveillance est extrêmement importante. Le succès d'un programme de surveillance repose en grande partie sur la capacité des ministères fédéraux, provinciaux et territoriaux, ainsi que sur celle des autorités locales, à établir des partenariats, à collaborer et à avoir une bonne compréhension de ce qui doit être fait pour prévenir les maladies et réduire leurs incidences.

Le contrôle de la qualité du travail des médecins locaux désignés est essentiel pour assurer l'intégrité du processus.

3.117 Le rôle principal du Ministère, au regard du programme de surveillance médicale, consiste à fournir l'information nécessaire aux autorités en matière de santé publique. Lors de notre vérification, nous n'avons pas examiné les activités liées à la surveillance médicale. Nous sommes toutefois très préoccupés par les conclusions d'un rapport de vérification interne publié en octobre 1999, à savoir que le Ministère ne connaît pas le pourcentage d'immigrants qui ne se conforment pas aux exigences de la surveillance médicale et ne sait pas si les autorités provinciales compétentes en matière de santé reçoivent la liste complète des immigrants qui devraient faire l'objet d'une surveillance médicale.

3.118 À notre avis, il est important que le Ministère veille à ce que les immigrants qui sont sous surveillance médicale se présentent aux autorités compétentes en matière de santé publique et respectent ainsi les conditions rattachées à leur visa.

3.119 Dans l'ensemble, nous sommes d'avis que le Ministère ne s'est pas acquitté convenablement de ses responsabilités en matière de gestion et de surveillance des activités liées à l'admissibilité médicale. De plus, nous croyons que le transfert des services médicaux de Santé Canada au Ministère n'a pas donné les résultats escomptés. Une meilleure collaboration entre les deux ministères serait nécessaire pour assurer le plein respect des dispositions de la *Loi sur l'immigration*.

3.120 Le Ministère et Santé Canada devraient prendre les mesures nécessaires pour assurer le respect total des dispositions de la *Loi sur l'immigration* en matière d'admissibilité médicale.

Réponse du Ministère : *Le Ministère accepte cette recommandation. Il a entrepris un examen de la structure actuelle ainsi que des questions de ressources humaines qui se posent dans l'organisation en ce qui touche les médecins.*

Le Ministère soumettra à l'approbation du gouverneur en conseil une définition réglementaire du « fardeau excessif » et il continuera de collaborer avec Santé Canada relativement aux examens de routine.

Le Ministère est en voie de dresser un plan d'action pour donner suite aux questions soulevées dans le cadre de la vérification interne au sujet de la surveillance médicale. On appliquera le plan d'action de concert avec Santé Canada et le comité canadien de lutte contre la tuberculose.

Réponse de Santé Canada : *Santé Canada travaillera avec Citoyenneté et Immigration Canada et d'autres ministères pertinents afin de préciser les rôles et les responsabilités, d'examiner et de mettre à jour, au besoin, des protocoles d'entente connexes dans le but d'améliorer la gestion des risques pour la santé publique que représentent les migrants entrant au Canada.*

Santé Canada continuera à rencontrer des intervenants clés préoccupés par les risques que présentent pour la santé publique les populations de migrants et élaborera un plan d'action afin de renforcer la cogestion de ces risques.

Il y a de sérieuses entraves à la détermination de l'admissibilité en matière de criminalité et de sécurité

3.121 L'article 19 de la *Loi sur l'immigration* confère à l'agent des visas le pouvoir de refuser l'accès au Canada à toute personne qui est susceptible de se livrer à des activités criminelles ou de porter atteinte à la sécurité des Canadiens. Une personne est inadmissible s'il existe des motifs raisonnables de croire qu'elle a commis à l'étranger une infraction criminelle, qu'elle a des liens avec le crime organisé ou qu'elle s'est livrée à des actes d'espionnage, de subversion ou de terrorisme ou pourrait être susceptible de le faire. L'admission sera également refusée à toute personne qui a commis des crimes de guerre ou des crimes contre l'humanité ou qui risque de commettre des actes de violence au Canada. Des vérifications de criminalité et de sécurité sont donc effectuées pour tous les requérants et les personnes à leur charge âgés de 18 ans et plus, avant de leur accorder la résidence permanente.

Des vérifications de criminalité et de sécurité sont effectuées pour tous les requérants et les personnes à leur charge âgés de 18 ans et plus, avant de leur accorder la résidence permanente.

3.122 Les agents des visas canadiens sont responsables de la détermination de l'admissibilité en matière de criminalité et de sécurité. Pour ce faire, ils doivent d'abord examiner l'information soumise par le demandeur puis, à la lumière de leur expérience et de leurs connaissances des conditions qui prévalent dans le ou les pays de résidence du demandeur, déterminer si une enquête approfondie est nécessaire aux fins de leur prise de décision. Si tel est le cas, ils établiront les moyens qui serviront à obtenir l'information requise.

3.123 La Gendarmerie royale du Canada (GRC) et le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) ont en poste à l'étranger des agents de liaison qui consacrent une partie de leur temps aux questions d'immigration et appuient les agents des visas dans leur travail. Tel que mentionné au paragraphe 3.93, on trouve au sein de certains bureaux des agents de contrôle de l'immigration qui peuvent aussi participer à la détermination de l'admissibilité du demandeur.

3.124 La vérification de criminalité consiste essentiellement en l'examen de l'information qui accompagne la demande, y compris le certificat de police pour tous les pays où le requérant a résidé plus de six mois. Ce certificat est un document qui atteste de la présence ou de l'absence d'un casier judiciaire. À l'occasion, la GRC fournit aux agents des visas de l'information sur les casiers judiciaires et d'autres renseignements pertinents. Le Ministère élabore également, de concert avec la GRC, le SCRS et d'autres organismes, des profils pour aider les agents des visas à identifier les personnes qui pourraient être associées à des groupes du crime organisé. Lorsqu'une personne correspond à un profil, l'agent des visas transmet habituellement le dossier à l'administration centrale du Ministère, à la Direction générale du règlement des cas. Cette dernière examine le dossier, effectue des recherches supplémentaires et consulte ses partenaires clés le cas échéant, et fait une recommandation à l'agent des visas responsable du traitement de la demande.

3.125 La vérification de sécurité se fonde sur la gestion du risque et se fait à l'aide des profils préparés par le SCRS en collaboration avec le Ministère. Ces profils identifient les personnes les plus susceptibles d'être déclarées inadmissibles aux termes de la *Loi sur l'immigration* pour des motifs liés à l'espionnage, à la subversion ou au terrorisme. L'agent des visas réfère au SCRS, pour vérification, tout demandeur qui correspond à l'un de ces profils. En général, le SCRS effectue des analyses plus approfondies dans près de 20 p. 100 des cas qui lui sont soumis. Lorsque le SCRS a des préoccupations au sujet d'un demandeur, il en fait part au Ministère au moyen d'avis écrits. Le SCRS prépare un « avis d'inadmissibilité » quand il croit que le demandeur appartient à la catégorie des personnes inadmissibles décrite dans la *Loi sur l'immigration*. Lorsque le SCRS est d'avis que l'information qu'il a rassemblée ne justifie pas l'inadmissibilité du demandeur mais que celui-ci pose quand même des problèmes de sécurité, il prépare un avis d'information. Le SCRS émet également des avis d'information lorsqu'au cours de ses recherches, il tombe sur des sujets qui pourraient intéresser le Ministère, par exemple des activités criminelles ou des préoccupations en matière de santé. Ces avis sont transmis à la Direction générale du règlement des cas qui fait le suivi nécessaire et avise l'agent des visas, tel que déjà expliqué.

3.126 La détermination de l'admissibilité en matière de criminalité et de sécurité est fondée sur peu d'information. L'évaluation de l'admissibilité repose principalement sur la collaboration de tierces parties. Elle dépend souvent de la bonne volonté et de l'honnêteté des services de police locaux et, dans la plupart des cas, on ne peut vérifier la validité ou la fiabilité de l'information reçue. La disponibilité de l'information constitue aussi souvent un problème. Par conséquent, nous avons observé que l'examen des antécédents criminels se limitait souvent à vérifier si un certificat de police était attaché à la demande, sans que l'authenticité ou la fiabilité du document n'ait été mise en doute.

3.127 Il arrive fréquemment que l'information ne puisse être obtenue en raison de la situation politique ou sociale de certains pays. C'est pourquoi le

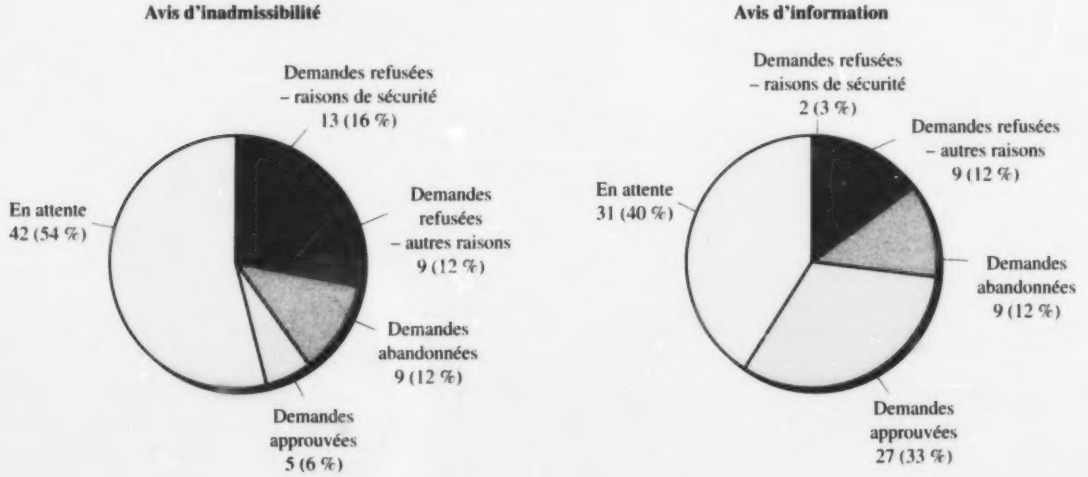
Ministère n'exige pas de certificat de police pour les requérants de plus de 40 pays. Or, près de 23 p. 100 des demandeurs proviennent de ces pays. Des personnes sont ainsi admises sans que l'on puisse s'assurer qu'elles n'ont pas commis d'actes criminels à l'étranger.

Il existe de sérieuses entraves à l'utilisation de certaines informations puisque leurs sources ou leur nature ne peuvent être divulguées.

3.128 Enfin, il existe de sérieuses entraves à l'utilisation de certaines informations puisque leurs sources ou leur nature ne peuvent être divulguées. Les renseignements obtenus du SCRS font souvent partie de cette catégorie. L'alinéa 82.1(10) de la *Loi sur l'immigration* permet d'empêcher, lors d'une révision judiciaire, la divulgation de certains renseignements obtenus sous le sceau du secret auprès d'un gouvernement étranger ou d'une organisation internationale. La *Loi* ne permet toutefois pas de protéger le caractère confidentiel de l'information recueillie auprès de sources canadiennes ou d'autres organismes ou sources de renseignements. Or, la protection des sources de renseignements est une condition essentielle à la collaboration continue des partenaires ou d'autres intervenants. Dans un tel contexte, il arrive que les agents des visas évitent de prendre des décisions défavorables par crainte de ne pouvoir les défendre en Cour fédérale et ce, même s'il y a un doute raisonnable que des demandeurs se soient livrés ou pourraient se livrer à des actes d'espionnage, de subversion, de terrorisme ou de violence. Toutes ces entraves font qu'il est difficile de déclarer une personne inadmissible. Nous avons constaté que très peu de demandeurs se voient refuser l'admission pour des motifs de sécurité. En réalité, au cours des cinq dernières années, moins d'un pour cent des demandeurs ont été déclarés inadmissibles pour ce motif. La pièce 3.9 montre le statut des 156 demandes traitées à l'étranger ayant fait l'objet d'un avis du SCRS, entre 1996 et 1999.

Pièce 3.9

Statut des demandes ayant fait l'objet d'un avis du Service canadien du renseignement de sécurité, de 1996 à 1999*



Source : Citoyenneté et Immigration Canada

* Données du 1er janvier 1996 au 31 août 1999.

3.129 La détermination de l'admissibilité présente un défi de taille pour l'agent des visas. L'agent des visas doit avoir une bonne connaissance des infrastructures et des conditions sociales et politiques des pays pour lesquels le demandeur soumet un certificat de police, afin d'être en mesure d'en évaluer le degré de fiabilité. De même, la connaissance des tendances en matière de fraude liée aux demandes d'immigration et de crime organisé est essentielle à une prise de décision éclairée. Or, les agents disposent de peu d'information sur les conditions des pays autres que celui dans lequel ils se trouvent. La mondialisation et les demandes hors territoire (voir le paragraphe 3.146) ajoutent donc au risque inhérent à leur travail et à la complexité de celui-ci.

3.130 Nous avons remarqué que les agents recevaient très peu de formation sur la détermination de l'admissibilité, l'utilisation des profils de sécurité et le recensement des tendances en matière de crime organisé. Les manuels de procédures sur la vérification de sécurité datent de plus de dix ans et devraient être révisés.

3.131 Nous croyons que la détermination de l'admissibilité en matière de criminalité et de sécurité demande un niveau élevé d'expertise et nous nous demandons si les attentes du Ministère à l'égard des agents des visas sont raisonnables. En effet, les outils mis à leur disposition, la lourdeur de leur charge de travail et la durée relativement courte de leur affectation sont des obstacles importants à l'acquisition de l'expertise nécessaire pour leur permettre d'avoir une assurance raisonnable quant à la justesse de leurs décisions.

3.132 Les postes d'agent de contrôle de l'immigration (ACI) ont été créés principalement pour prévenir l'entrée de migrants illégaux au Canada, mais nous avons remarqué que, dans de nombreux cas, les ACI avaient contribué favorablement à la détermination de l'admissibilité. Par exemple, dans un des bureaux, on avait même confié à un ACI toutes les décisions d'admissibilité. Cette façon de faire offre la possibilité d'assurer un niveau supérieur d'expertise et une plus grande uniformité dans la prise de décision. Cependant, si le Ministère désire accroître officiellement le rôle des ACI pour y inclure les vérifications de sécurité et de criminalité, il importe que ceux-ci soient dûment sélectionnés et formés afin de leur permettre d'assumer ces responsabilités supplémentaires. Nous avons observé que la durée de leur affectation était généralement de deux à quatre ans et que leur sélection, leur formation et leur encadrement présentaient des lacunes. Par exemple, plusieurs d'entre eux sont des agents des visas qui n'ont pas d'expérience dans le domaine de l'application de la *Loi*. La formation de base prévue pour ces fonctions n'est pas toujours offerte et elle change d'année en année. Enfin, le rôle de l'ACI varie d'un bureau à l'autre selon les attentes et les priorités du gestionnaire du Programme d'immigration.

Nous nous demandons si les attentes du Ministère à l'égard des agents des visas sont raisonnables pour ce qui est de la détermination de l'admissibilité en matière de criminalité et de sécurité.

3.133 Le Ministère pourrait également améliorer sa façon de recueillir des renseignements de criminalité. Divers intervenants en recueillent actuellement mais l'échange d'information ne se fait pas de façon systématique. Étant donné que les systèmes informatisés ne sont pas compatibles, les données ne sont pas toujours diffusées entre les bureaux et l'administration centrale ou entre le Ministère et la GRC et le SCRS. De plus, des gains d'efficience et d'efficacité pourraient être réalisés si les demandes de vérification étaient acheminées électroniquement au SCRS comme c'est le cas pour les demandeurs au Canada. Le délai de traitement actuel des demandes transmises au SCRS de l'étranger est de deux à cinq mois, alors que celui des demandes électroniques est de huit jours en moyenne.

Le Ministère pourrait réaliser des gains d'efficience et d'efficacité grâce à une stratégie globale et à une meilleure coordination entre les organismes visés.

3.134 On n'a pas évalué l'efficacité du processus. Nous avons noté des faiblesses sur le plan des moyens utilisés pour s'assurer de l'efficacité des activités liées à la détermination de l'admissibilité. Entre autres, les bureaux à l'étranger et l'administration centrale ne se sont pas dotés de mécanismes d'assurance de la qualité des décisions. Nous avons observé des différences importantes entre les bureaux visités en ce qui a trait au mode de fonctionnement et à la gestion du risque. Par exemple, le nombre de cas renvoyés au SCRS varie considérablement d'un bureau à l'autre et d'une année à l'autre et ce, sans raisons apparentes. Le Ministère n'a jamais déterminé si les moyens de détection qu'il utilise pour identifier les personnes liées au crime organisé étaient suffisants. Le Ministère, la GRC et le SCRS ne savent pas dans quelle mesure les profils utilisés sont efficaces. Le Ministère n'informe pas systématiquement le SCRS ou la GRC des décisions d'admissibilité ou de non-admissibilité prises à la suite de leurs avis.

3.135 Les responsabilités à l'échelle gouvernementale et au sein du Ministère doivent être revues. Le protocole d'entente que le Ministère et la GRC ont signé est en cours de révision depuis 1986, et celui signé avec le SCRS date de 1987. Or, des changements importants ont été apportés à la *Loi sur l'immigration* en 1993 lors de l'adoption du projet de loi C–86 qui visait à clarifier, entre autres, les catégories de personnes inadmissibles. On a notamment introduit la notion de crime organisé et précisé celle de terrorisme. Cependant, le rôle des entités qui participent à la détermination de l'admissibilité n'a pas été clarifié. Nous croyons qu'il y aurait lieu de le revoir afin de s'assurer que les dispositions de la *Loi* sont bien suivies. Nous avons remarqué, par exemple, que le Ministère, la GRC et le SCRS participent tous les trois à la surveillance des activités reliées au crime organisé.

3.136 De plus, le Ministère ne s'est pas doté d'une structure lui permettant de déterminer l'admissibilité de façon efficiente. Les responsabilités en matière de direction, de gestion et de surveillance des activités liées à la détermination de l'admissibilité sont décentralisées et morcelées. Par exemple, la Direction générale de l'exécution de la Loi est responsable des politiques, tandis que la Région internationale surveille les opérations à l'étranger. De plus, la Direction générale du règlement des cas analyse les cas complexes ou délicats et fournit des avis directement aux agents des visas. Nous nous inquiétons du manque d'intégration des activités exécutées par ces trois directions et de l'absence de reddition de comptes en ce qui concerne leur orientation générale et leur efficacité.

3.137 Nous croyons que le Ministère pourrait réaliser des gains d'efficience et d'efficacité grâce à une stratégie globale et à une meilleure coordination entre les organismes visés. Nous croyons également qu'une structure qui regrouperait toutes les activités ministérielles liées à l'admissibilité serait beaucoup plus efficace. On pourrait ainsi mettre davantage à profit les initiatives en matière de cueillette de renseignements de sécurité et de criminalité et en matière de détection et de prévention de l'immigration illégale.

3.138 Le Ministère devrait revoir son mode de fonctionnement et son cadre de gestion et de responsabilisation des activités reliées à la détermination de l'admissibilité en matière de criminalité et de sécurité.

Réponse du Ministère : *Compte tenu des options qui s'offrent à lui, le Ministère estime que la structure de gestion en place, en ce qui touche l'admissibilité et la criminalité, convient à une organisation dont la structure d'exécution de programme s'étend sur l'ensemble de la planète. Le sous-ministre adjoint, Développement des politiques et des*

programmes a la responsabilité d'établir la politique et l'orientation fonctionnelle relativement à la détermination de l'admissibilité, et le sous-ministre adjoint, Opérations est responsable de l'application opérationnelle de la politique. Même si le cadre de responsabilisation est clair, le Ministère examinera les mécanismes utilisés pour coordonner les renseignements et l'orientation fonctionnelle, afin de déterminer la possibilité d'accroître l'efficience et l'efficacité de ces activités.

3.139 Le Ministère, en collaboration avec la Gendarmerie royale du Canada et le Service canadien du renseignement de sécurité, devrait, lors de la détermination de l'admissibilité, s'assurer de la disponibilité des outils nécessaires pour leur permettre d'utiliser l'information dont la source ou la nature ne peuvent être divulguées et ce, tout en assurant un traitement équitable des demandeurs.

Réponse du Ministère : *Le Ministère accepte cette recommandation. Il envisage d'adopter des modifications administratives et législatives afin que les renseignements qui lui sont communiqués sous le sceau du secret par des sources canadiennes ou étrangères soient protégés lors d'audiences sur l'admissibilité.*

Réponse de la Gendarmerie royale du Canada : *Nous sommes d'accord.*

Réponse du Service canadien du renseignement de sécurité : *Dans certaines circonstances, nous disposons de mécanismes qui permettent d'utiliser des renseignements classifiés et de nature délicate dans le cadre du processus de détermination de l'admissibilité. De plus, nous avons collaboré activement avec Citoyenneté et Immigration Canada à sa révision de la loi dans le but de trouver des solutions pour faciliter l'utilisation de cette information et assurer l'équité du processus de détermination de l'admissibilité.*

3.140 Le Ministère, la Gendarmerie royale du Canada et le Service canadien du renseignement de sécurité devraient s'interroger, à savoir si la répartition actuelle des responsabilités est suffisamment claire et demeure pertinente et efficace pour assurer la sécurité et l'ordre publics au Canada, tel que le prévoit la *Loi sur l'immigration*.

Réponse du Ministère : *Le partage des responsabilités entre le Ministère, le Service canadien du renseignement de sécurité et la Gendarmerie royale du Canada découle de la législation régissant chacun de ces organismes et se fonde sur de bonnes méthodes de travail. Le Ministère entretient avec ces organismes des relations saines et constructives. Il poursuit activement des discussions avec ses partenaires pour faire en sorte que les protocoles d'entente tiennent compte de l'évolution de la situation.*

Réponse de la Gendarmerie royale du Canada : *Nous sommes d'accord.*

Réponse du Service canadien du renseignement de sécurité : *La* Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité *et la* Loi sur l'immigration *définissent très bien le rôle du Service. Celui-ci reconnaît toutefois que les politiques et les mécanismes mis en place pour clarifier les rôles et les responsabilités doivent être revus périodiquement pour faire en sorte qu'ils permettent de répondre aux situations et aux défis actuels. Le Service et Citoyenneté et Immigration Canada échangent donc constamment des idées en vue de concevoir de nouveaux moyens et de nouvelles méthodes visant à assurer la pertinence et l'efficacité de notre programme de filtrage.*

Les demandes hors territoire augmentent les difficultés liées au traitement des demandes

3.141 Il y a une demande hors territoire lorsque la demande d'immigration est

présentée dans un bureau à l'étranger qui n'a pas sous sa responsabilité le pays de résidence du demandeur. C'est le cas, par exemple, lorsqu'un résident de la République populaire de Chine présente sa demande à Buffalo ou lorsqu'un résident de la Russie soumet sa demande à Hong Kong.

3.142 Comme nous l'avons déjà mentionné, la politique du Ministère permet aux immigrants de présenter leur demande dans n'importe lequel des bureaux du Ministère à l'étranger, quel que soit leur lieu de résidence. Toutefois, en vertu de l'article 10 de la *Loi sur l'immigration*, le Ministre a l'autorité de fixer le lieu de présentation et d'examen des demandes de visas. Ce pouvoir a été invoqué en 1998 lors de la création des centres d'immigration pour gens d'affaires. Néanmoins, la création de ces centres n'empêche pas la présentation de demandes hors territoire, puisque les gens d'affaires peuvent soumettre leur demande dans n'importe lequel de ces centres, quel que soit leur pays de résidence.

3.143 Le Ministère souligne plusieurs raisons pour lesquelles les demandeurs ne présentent pas leur demande dans un bureau situé dans leur pays de résidence ou dans un pays voisin. Entre autres, il semble que plusieurs cherchent à soumettre leur demande dans les bureaux où les délais de traitement sont plus courts. D'autres tentent d'éviter un examen approfondi de leur demande. Enfin, le choix d'un bureau à l'étranger est souvent influencé par les représentants des demandeurs. Nous avons noté que la pratique canadienne dans ce domaine diffère de celle des États-Unis. La loi américaine est beaucoup plus restrictive puisqu'elle ne permet les demandes hors territoire que par exception.

3.144 L'augmentation du nombre de demandes hors territoire est un phénomène marquant des dernières années. Entre 1992 et 1998, les demandes hors territoire sont passées de 7 600 à 39 000. En 1998, elles représentaient plus de 48 p. 100 de toutes les demandes reçues dans le cadre du volet économique.

3.145 Notre analyse montre que la majorité de ces demandes sont présentées par des résidents de pays où le Ministère offre des services d'immigration. Par exemple, en 1998, plus de 60 p. 100 des demandes hors territoire provenaient de résidents de la République populaire de Chine, de l'Inde et du Pakistan. En outre, la majorité des requérants de la République populaire de Chine n'ont pas présenté leur demande à Beijing mais plutôt dans d'autres bureaux à l'étranger, principalement à Buffalo, Hong Kong et Singapour (voir la pièce 3.10). Dans plusieurs bureaux, une partie importante de la charge de travail est donc liée au traitement de demandes provenant de demandeurs d'autres pays. Ainsi, plus de 90 p. 100 des demandes traitées par les bureaux de Buffalo, de Hong Kong et de Varsovie en 1998 étaient des demandes hors territoire.

3.146 Les demandes hors territoire ont des répercussions nettement négatives sur la qualité et l'uniformité des décisions. Comme nous l'avons souligné précédemment, les agents des visas doivent bien connaître les conditions du pays de résidence du demandeur pour être en mesure de prendre une décision éclairée. En outre, ils doivent être au courant des lois et des règlements qui régissent le pays, des coutumes et des pratiques dans les entreprises commerciales, du système d'éducation et des documents de référence à l'appui des demandes. Sans cela, ils ne peuvent évaluer aisément les renseignements fournis par les demandeurs et ainsi repérer les fausses déclarations et les faux documents éventuels.

3.147 Malgré le fait que plusieurs bureaux reçoivent des demandes de résidents d'un grand nombre de pays, il n'existe pas de banque centrale de données sur les conditions des pays de résidence des demandeurs. Dans un tel

M121

IMPORTANT NOTE CONCERNING THE FOLLOWING PAGES

THE PAGES WHICH FOLLOW HAVE BEEN FILMED TWICE IN ORDER TO OBTAIN THE BEST REPRODUCTIVE QUALITY

USERS SHOULD CONSULT ALL THE PAGES REPRODUCED ON THE FICHE IN ORDER TO OBTAIN A COMPLETE READING OF THE TEXT.

REMARQUE IMPORTANTE CONCERNANT LES PAGES QUI SUIVENT

LES PAGES SUIVANTES ONT ÉTÉ REPRODUITES EN DOUBLE AFIN D'AMÉLIORER LA QUALITÉ DE REPRODUCTION

LES UTILISATEURS DOIVENT CONSULTER TOUTES LES PAGES REPRODUITES SUR LA FICHE AFIN D'OBTENIR LA LECTURE DU TEXTE INTÉGRAL

micromedia
a division of IHS Canada

20 Victoria Street
Toronto, Ontario M5C 2N8
Tel.: (416) 362-5211
Toll Free: 1-800-387-2689
Fax: (416) 362-6161
Email: info@micromedia.on.ca

Pièce 3.10

Demandes d'immigration du volet économique dans certains bureaux à l'étranger (1998)

Bureau	Demandes reçues*			Provenance des demandes hors territoire			
				Nombre de pays	Principaux pays	Nombre de demandes	%
Buffalo	**Total**	**9 603**	**100 %**				
	Demandes territoires	732	8 %				
	Demandes hors territoire	8 871	92 %	160	République populaire de Chine	2 388	27
					Inde	1 126	12
					Pakistan	697	8
					Angleterre	257	3
					Autres	4 403	50
					Total	8 871	100
Hong Kong	**Total**	**14 968**	**100 %**				
	Demandes territoires	585	4 %				
	Demandes hors territoire	14 383	96 %	39	République populaire de Chine	12 190	85
					Pakistan	1 053	7
					Taïwan	301	2
					Inde	279	2
					Autres	560	4
					Total	14 383	100
Londres	**Total**	**6 878**	**100 %**				
	Demandes territoires	5 133	75 %				
	Demandes hors territoire	1 745	25 %	75	Inde	437	25
					Pakistan	417	24
					Bangladesh	93	5
					Philippines	91	5
					Autres	707	41
					Total	1 745	100
Singapour	**Total**	**1 931**	**100 %**				
	Demandes territoires	1 421	74 %				
	Demandes hors territoire	510	26 %	32	République populaire de Chine	177	35
					Inde	123	24
					Pakistan	84	16
					Philippines	62	12
					Autres	64	13
					Total	510	100
Varsovie	**Total**	**1 577**	**100 %**				
	Demandes territoires	111	7 %				
	Demandes hors territoire	1 466	93 %	42	Ukraine	486	33
					Albanie	312	21
					Russie	287	20
					Bélarus	72	5
					Autres	309	21
					Total	1 466	100

* Les *demandes territoires* indiquent les demandes d'immigration présentées par les résidents des pays pour lesquels le bureau est responsable. Les *demandes hors territoire* comptent les demandes d'immigration présentées dans un bureau qui n'a pas sous sa responsabilité le pays de résidence du demandeur.

Source : Citoyenneté et Immigration Canada, base de données du Système de traitement informatisé des demandes d'immigration

Pièce 3.10

Demandes d'immigration du volet économique dans certains bureaux à l'étranger (1998)

Bureau	Demandes reçues*			Provenance des demandes hors territoire			
				Nombre de pays	Principaux pays	Nombre de demandes	%
Buffalo	**Total**	**9 603**	**100 %**				
	Demandes territoires	732	8 %				
	Demandes hors territoire	8 871	92 %	160	République populaire de Chine	2 388	27
					Inde	1 126	12
					Pakistan	697	8
					Angleterre	257	3
					Autres	4 403	50
					Total	8 871	100
Hong Kong	**Total**	**14 968**	**100 %**				
	Demandes territoires	585	4 %				
	Demandes hors territoire	14 383	96 %	39	République populaire de Chine	12 190	85
					Pakistan	1 053	7
					Taïwan	301	2
					Inde	279	2
					Autres	560	4
					Total	14 383	100
Londres	**Total**	**6 878**	**100 %**				
	Demandes territoires	5 133	75 %				
	Demandes hors territoire	1 745	25 %	75	Inde	437	25
					Pakistan	417	24
					Bangladesh	93	5
					Philippines	91	5
					Autres	707	41
					Total	1 745	100
Singapour	**Total**	**1 931**	**100 %**				
	Demandes territoires	1 421	74 %				
	Demandes hors territoire	510	26 %	32	République populaire de Chine	177	35
					Inde	123	24
					Pakistan	84	16
					Philippines	62	12
					Autres	64	13
					Total	510	100
Varsovie	**Total**	**1 577**	**100 %**				
	Demandes territoires	111	7 %				
	Demandes hors territoire	1 466	93 %	42	Ukraine	486	33
					Albanie	312	21
					Russie	287	20
					Bélarus	72	5
					Autres	309	21
					Total	1 466	100

* Les *demandes territoires* indiquent les demandes d'immigration présentées par les résidents des pays pour lesquels le bureau est responsable. Les *demandes hors territoire* comptent les demandes d'immigration présentées dans un bureau qui n'a pas sous sa responsabilité le pays de résidence du demandeur.

Source : Citoyenneté et Immigration Canada, base de données du Système de traitement informatisé des demandes d'immigration

contexte, il n'est pas réaliste de s'attendre à ce que les agents des visas aient des connaissances suffisantes des conditions de nombreux pays. Ainsi, lorsqu'ils traitent les demandes hors territoire, ils sont certainement plus vulnérables que les agents des bureaux qui, eux, ont sous leur responsabilité le pays du demandeur et possèdent ainsi plus d'expérience et d'expertise du milieu.

3.148 Nous avons aussi constaté que le traitement des demandes hors territoire ne favorisait pas l'uniformité des décisions. Nous avons d'ailleurs noté des écarts allant même jusqu'à 40 p. 100 entre certains bureaux, dans les taux d'acceptation des résidents d'un même pays.

Les agents des visas citent à plusieurs reprises les demandes hors territoire comme un des motifs pour lesquels ils doivent souvent admettre un immigrant sans avoir la conviction qu'il répond aux objectifs du Programme.

3.149 Le sondage effectué auprès des agents révèle qu'environ 90 p. 100 d'entre eux considèrent que ces demandes ont un effet négatif important sur la qualité de leurs décisions. Une forte majorité est également d'avis qu'elles nuisent énormément à l'uniformité des décisions. Les agents estiment aussi ne pas être en mesure de valider les renseignements pertinents à ces demandes. Ils les citent d'ailleurs à plusieurs reprises comme un des motifs pour lesquels ils doivent souvent admettre un immigrant sans avoir la conviction qu'il répond aux objectifs du Programme.

3.150 Les demandes hors territoire occasionnent une charge de travail plus lourde pour le personnel des bureaux à l'étranger. La plupart des gestionnaires des bureaux à l'étranger que nous avons rencontrés estiment que le traitement de ces demandes exige beaucoup plus de temps de la part des agents des visas, voire même deux fois plus de temps que les demandes de la clientèle résidant dans les pays sous la responsabilité de leur bureau. Plusieurs facteurs peuvent expliquer cette situation. Tout d'abord, étant donné que les agents sont moins familiers avec la documentation et qu'ils connaissent peu les lois et les règlements régissant le pays des demandeurs, il leur faut plus de temps pour examiner les demandes. De plus, en raison d'une directive adoptée par le Ministère en 1998, ils doivent interviewer les demandeurs dans la majorité des cas. Cette directive vise principalement à réduire les risques et à assurer une plus grande uniformité dans le traitement des demandes hors territoire, et elle souligne que les dispenses d'entrevue doivent être l'exception et non la norme. Enfin, on incite les agents à consulter le bureau responsable du pays de résidence du demandeur aux fins de vérification des documents soumis. Toutefois, ce dernier n'a souvent pas les ressources pour répondre adéquatement à ces requêtes.

3.151 Les inquiétudes soulevées dans les bureaux à l'étranger à l'égard des difficultés que posent les demandes hors territoire sont connues depuis plusieurs années. Nous avons noté que des gestionnaires des bureaux à l'étranger avaient clairement fait état en 1995 et en 1997 des risques liés au traitement de ces demandes. Malgré la mise en oeuvre de certaines mesures visant à minimiser les risques relatifs au traitement des demandes hors territoire, notamment la création des centres d'immigration pour gens d'affaires et le resserrement au niveau de la dispense d'entrevue, nous avons constaté que les inquiétudes des gestionnaires et des agents des visas persistaient.

3.152 De toute évidence, les demandes hors territoire soulèvent des questions fondamentales au sujet de l'organisation actuelle du réseau des bureaux à l'étranger et des stratégies élaborées pour faire face aux divers mouvements migratoires. Il importe notamment que le Ministère précise sa stratégie à l'égard du traitement des demandes émanant des principaux pays sources de demandes hors territoire. Par exemple, nous avons constaté, lors de nos visites, le besoin de revoir la stratégie en matière de prestation des services en République populaire de Chine et le rôle des bureaux de Beijing et de Hong Kong.

3.153 Au terme de notre vérification, le Ministère a amorcé une initiative visant à revoir plusieurs questions reliées au traitement des demandes, y compris les demandes hors territoire. Ainsi, différentes méthodes de traitement des demandes sont présentement à l'étude. Nous encourageons le Ministère à poursuivre ses efforts en ce sens. Nous nous attendons, toutefois, à ce qu'il analyse de façon rigoureuse les avantages et les risques des méthodes qui seront proposées, tant sur les plans de la qualité et de l'uniformité des décisions que de l'efficience des opérations et de l'intégrité du Programme. Tout modèle de traitement ne sera efficace que dans la mesure où les bureaux disposeront des compétences, des moyens et des outils nécessaires pour maintenir les risques à un niveau acceptable.

3.154 Le Ministère devrait prendre les mesures nécessaires pour s'assurer que les demandes sont traitées par les bureaux possédant les compétences nécessaires pour leur permettre de prendre de façon efficiente des décisions éclairées et uniformes.

Réponse du Ministère : *Le Ministère est d'accord sur les difficultés que soulève le traitement des demandes de non-résidents et sur la nécessité d'accorder la priorité à l'intégrité du Programme. Des possibilités de refonte ainsi que des propositions visant à améliorer l'exécution du Programme dans le réseau à l'étranger sont à l'étude. On a par ailleurs lancé un certain nombre de projets pilotes. L'objectif est d'améliorer l'efficience du traitement sans compromettre l'intégrité du Programme, y compris la nécessité de posséder des connaissances au sujet des pays de résidence des demandeurs.*

La technologie utilisée ne permet pas la prestation efficiente des services à l'étranger

3.155 Nous avons fait état, dans les sections précédentes, de plusieurs occasions d'améliorer l'efficience des opérations. Toutefois, nous sommes d'avis que la désuétude de la technologie utilisée dans les bureaux à l'étranger est un sérieux obstacle à l'amélioration du rendement des employés et des activités.

Plusieurs efforts en vue de moderniser les systèmes ont échoué

3.156 L'information relative à chaque demande d'immigration à l'étranger ainsi que les autres renseignements recueillis jusqu'à ce que son traitement soit finalisé sont enregistrés dans le Système de traitement informatisé des demandes d'immigration (STIDI), un système qui date des années 80. Ce système permet également aux bureaux à l'étranger d'échanger des données avec l'administration centrale.

3.157 Toutefois, les données du STIDI ne fournissent pas toute l'information requise par les agents des visas pour prendre une décision. Ils doivent donc consulter diverses autres bases de données du Ministère. Certains de ces systèmes avaient été mis au point par les ministères des Affaires extérieures et de l'Emploi et de l'Immigration de l'époque. Ils ne sont pas intégrés au STIDI, se prêtent mal au partage des données et sont difficilement accessibles de l'étranger. L'état actuel des systèmes nuit considérablement à l'efficience des opérations, car les agents des visas doivent consacrer beaucoup de temps à la cueillette de l'information nécessaire au traitement des demandes. De plus, la concordance et l'intégralité des renseignements sont loin d'être assurées.

3.158 Le Ministère a modifié à quelques reprises les systèmes existants de manière à répondre aux besoins les plus pressants, sachant qu'un projet de grande envergure serait nécessaire pour résoudre les problèmes dans leur ensemble. À la suite de la création du nouveau ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration en 1994 et de l'adoption de certaines modifications législatives, le Ministère a entrepris une révision en profondeur de

Tout modèle de traitement ne sera efficace que dans la mesure où les bureaux disposeront des compétences, des moyens et des outils nécessaires pour maintenir les risques à un niveau acceptable.

La désuétude de la technologie utilisée dans les bureaux à l'étranger est un sérieux obstacle à l'amélioration du rendement des employés et des activités.

ses activités à l'étranger ainsi qu'un projet de modernisation du STIDI.

3.159 En 1995, le Ministère a procédé au renouvellement et à la réorganisation de son réseau de prestation de services à l'étranger dans le but principal de réduire les dépenses. La modernisation des systèmes informatiques était une condition essentielle à la réussite de cette réorganisation. Il a ensuite réévalué le projet de modernisation amorcé en 1994 et l'a intégré à un projet de plus grande envergure au Ministère.

3.160 Toutefois, en 1997, le projet de modernisation a fait l'objet d'une autre réévaluation et, à la lumière de cet examen, le Ministère avait conclu que l'ampleur de la tâche et les risques inhérents étaient inacceptables. Parmi les risques importants, il avait noté ceux associés à la complexité et à l'envergure des solutions envisagées, à la sécurité, à la transition et à la conversion. De plus, le Ministère avait constaté qu'il aurait besoin de 160 millions de dollars pour compléter ce projet, alors qu'il ne disposait que de 72 millions de dollars. Pour ces raisons, les activités du projet ont été réduites en mars 1997 après que 60 millions de dollars eurent déjà été dépensés. Certaines initiatives ont été poursuivies jusqu'en mars 1999 à un coût supplémentaire de 18,7 millions de dollars.

Le Ministère devra mieux gérer ce projet et tenir compte des causes qui ont mené à l'échec des projets entrepris antérieurement.

3.161 À la fin de 1999, un autre projet de modernisation a vu le jour. Pour justifier ce projet, on a retenu la plupart des arguments présentés en 1994. Le Ministère a également indiqué que la désuétude, la duplication et la complexité imprévue des systèmes actuels exposaient ses activités à un risque sérieux. Il a ajouté que si ses systèmes n'étaient pas modernisés, il ne pourrait atteindre ses objectifs en matière de prestation de services ni assurer efficacement l'intégrité du Programme.

3.162 L'envergure du dernier projet est considérable : les données préliminaires font état d'un investissement d'environ 194 millions de dollars et d'une période d'achèvement d'environ cinq ans. Il faudra alors faire preuve de réalisme et de prudence. Le Ministère devra mieux gérer ce projet et tenir compte des causes qui ont mené à l'échec des projets entrepris antérieurement.

Les bureaux à l'étranger croulent sous la paperasserie

3.163 Nous avions souligné en 1990 que le Ministère ratait des occasions de réduire la paperasserie et les tâches administratives. Force est d'admettre que cette constatation est tout aussi pertinente au début de l'an 2000. En fait, nous avons constaté au cours de notre vérification que les bureaux à l'étranger sont inondés de formulaires, de dossiers, de télécopies et d'autres documents.

3.164 La réception et l'enregistrement des données relatives aux demandes d'immigration, l'archivage des dossiers, la correspondance, la perception et le remboursement des frais de traitement et des droits d'établissement, la manipulation et le contrôle des formulaires de visas exigent beaucoup de temps de la part des employés dans les bureaux à l'étranger. Dans un rapport de 1995, le Ministère avait d'ailleurs estimé que les deux tiers du temps consacré au traitement d'une demande d'immigration dans un bureau à l'étranger servaient à ces tâches administratives et que seulement le tiers était alloué à la prise de décision. Une partie importante des ressources à l'étranger sont donc utilisées à des tâches à faible valeur ajoutée.

3.165 Il est essentiel que le Ministère se penche rapidement sur la situation et qu'il détermine les moyens d'améliorer la productivité à l'aide d'une technologie plus appropriée. Par exemple, la transmission électronique des demandes permettrait de libérer une bonne partie des ressources actuellement occupées à intégrer dans le STIDI les données inscrites sur les formulaires de demande.

De plus, le recours accru aux cartes de crédit et aux dépôts et paiements directs pourrait améliorer de beaucoup l'efficience du traitement des recettes et réduire les risques liés à ces activités. Nous sommes d'avis qu'il y a plusieurs possibilités d'augmenter l'efficience dans ces domaines.

3.166 Le Ministère devrait revoir ses systèmes et pratiques de manière à optimiser l'efficience de ses opérations et l'utilisation de ses ressources.

Réponse du Ministère : *Le programme de modernisation des systèmes s'est traduit par de nombreuses réussites, dont des mises à niveau majeures de l'infrastructure technologique du Ministère, l'amélioration des systèmes utilisés au pays et à l'étranger, la mise sur pied de nouveaux centres de traitement des demandes, et l'établissement de nouveaux télécentres au pays. Nous avons aussi fait des investissements pour adapter nos systèmes à l'an 2000. Des projets, en cours de réalisation ou au stade de la planification, apporteront une aide supplémentaire à court terme puisqu'ils se traduiront par une plus grande intégration entre l'étranger et le Canada, par l'installation de lecteurs de passeports dans les bureaux à l'étranger et par l'adoption d'une carte de résident permanent qui soit sûre.*

Les technologies de l'information font partie intégrante de l'exécution du Programme du Ministère. Aussi, le Ministère reconnaît que toute amélioration apportée à son infrastructure et à ses systèmes informatiques accroîtra grandement sa capacité d'exercer ses activités, en permettant d'améliorer à la fois l'intégrité du Programme et le service à la clientèle. Le Ministère est déterminé à mettre en place un Système global de gestion des cas (SGGC) qui offrira un ensemble intégré d'applications et de composantes technologiques de nature à appuyer toutes les activités du Ministère relatives à la gestion des cas.

Le Ministère est très vulnérable à la fraude et à d'autres formes d'irrégularités

3.167 La poursuite d'activités d'immigration à l'étranger comporte des risques élevés. Les sommes d'argent transigées sont importantes, les formulaires conservés valent beaucoup sur le marché noir et les systèmes informatisés contiennent des données de nature très délicate. Nous avons noté que le Ministère doit régulièrement faire des enquêtes à la suite de plaintes et d'allégations reçues faisant état de cas de complicité, de traitement de faveur, de vols de deniers publics, de sollicitation ainsi que de vols de visas. Il importe donc que la direction mette en place des mécanismes de contrôle solides afin de protéger ses actifs et d'assurer le bon déroulement de ses opérations.

3.168 Au cours de notre vérification, nous avons tenté de déterminer si un tel environnement de contrôle existait pour les recettes, les visas d'immigration et les systèmes informatisés. Dans l'ensemble, les mécanismes de contrôle utilisés pour la prévention et la détection ponctuelle d'erreurs et de fraudes nous sont apparus insuffisants. Nous sommes d'avis que le Ministère est particulièrement vulnérable à la fraude et à d'autres formes d'irrégularités.

3.169 Il incombe au Ministère d'établir des politiques et des procédures relatives au contrôle des recettes, à la sécurité des formulaires de visas et au stockage sécuritaire de l'information ayant trait à l'immigration. Dans chaque bureau à l'étranger, le Ministère assigne aux agents des visas diverses responsabilités liées au contrôle. Ainsi, un agent peut s'occuper du contrôle des recettes, tandis qu'un autre peut veiller au contrôle des documents et un autre, à la gestion des systèmes. Notons que ce sont des responsabilités quotidiennes qui s'ajoutent à leur fonction principale, c'est-à-dire rendre des décisions en matière de

sélection et d'admissibilité des immigrants. Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI) a aussi certaines responsabilités dans ces secteurs. En vertu d'un protocole d'entente signé en 1992, le MAECI est responsable, dans les bureaux à l'étranger, des inspections de conformité aux politiques et aux procédures relatives à la sécurité des formulaires et de l'information ayant trait à l'immigration. Il doit aussi fournir des services comptables, incluant les services de réception et de dépôt des sommes perçues.

Le contrôle des recettes est insuffisant

En 1998–1999, le Ministère a perçu environ 214 millions de dollars dans les bureaux à l'étranger.

3.170 En 1998–1999, le Ministère a perçu 347 millions de dollars en frais de traitement des demandes d'immigrants ou de visiteurs ainsi qu'en droits d'établissement. Près de 62 p. 100 de ces frais et droits, soit environ 214 millions de dollars, ont été perçus dans les bureaux à l'étranger.

3.171 Une des faiblesses importantes du contrôle des recettes réside dans l'incapacité du Ministère à rapprocher les comptes, c'est-à-dire vérifier la concordance entre le nombre de visas délivrés et les sommes perçues à cette fin. Dans les bureaux à l'étranger, les encaissements sont enregistrés à l'aide de caisses enregistreuses ou de POS+, un système informatisé conçu à cet effet. Ni l'un ni l'autre de ces modes d'enregistrement ne sont reliés au Système de traitement informatisé des demandes d'immigration (STIDI), le système qui contrôle les demandes d'immigration ainsi que l'émission des visas.

3.172 Nous avons également constaté que les contrôles du système POS+ étaient faibles et que les données pouvaient être modifiées sans laisser de piste de vérification.

3.173 Plusieurs des agents des visas qui jouent le rôle d'agent responsable du contrôle des recettes nous ont indiqué qu'ils ne se sentaient pas suffisamment compétents pour s'acquitter de certaines tâches liées à la surveillance des activités, comme la prévention et la détection des cas d'abus ou de fraude. Dans un rapport de 1996, les vérificateurs internes du Ministère ont souligné la nécessité de créer un centre qui fournirait avis, conseils et directives aux bureaux à l'étranger en matière de contrôle des recettes. Or, rien n'a été fait en ce sens. De plus, nous avons constaté qu'il n'existait pas de surveillance systématique des activités de contrôle des recettes. Ainsi, nous n'avons pas été surpris de noter, lors de nos visites, que les modes de fonctionnement et la rigueur de l'application des contrôles variaient passablement d'un bureau à l'autre. Nous croyons que la direction générale des finances et de l'administration et celle de la région internationale du Ministère et le MAECI devraient collaborer davantage afin d'assurer un cadre approprié de gestion et de contrôle des recettes. Enfin, nous sommes d'avis que les vérifications internes doivent être effectuées plus fréquemment dans les bureaux à l'étranger, compte tenu des faiblesses de contrôle cernées et des risques élevés d'erreurs et de fraudes.

Le contrôle des formulaires de visas doit être amélioré

3.174 Le contrôle des formulaires de visas est une mesure essentielle pour se protéger contre les abus. En effet, le phénomène de l'immigration illégale prend de plus en plus d'ampleur et la valeur sur le marché noir de ces documents se chiffre maintenant à plusieurs milliers de dollars. Le Bureau de la conduite professionnelle du Ministère a indiqué que parmi les cas faisant l'objet d'une enquête en 1998, il estimait que 500 visas étaient perdus ou volés.

3.175 Lors de nos visites, nous avons examiné les procédures appliquées par les agents des visas responsables du contrôle de ces documents. De façon générale,

nous avons noté que les procédures de contrôle prévues semblaient adéquates mais que rien ne garantissait leur application uniforme et continue. Nous avons observé que la qualité du contrôle était fonction de la bonne volonté de l'agent responsable ou encore du niveau de participation et de surveillance du gestionnaire du bureau. Tout comme dans le cas du contrôle des recettes, nous avons d'ailleurs constaté que les procédures et la rigueur de l'application des contrôles variaient d'un bureau à l'autre et que le nombre de vérifications internes dans ce domaine était insuffisant, compte tenu des risques élevés.

3.176 Enfin, le document « Visa d'immigrant et fiche relative au droit d'établissement » (formulaire d'immigration IMM1000), une fois approuvé par l'agent d'immigration au port d'entrée, atteste que le demandeur a reçu le statut de résident permanent et permet au détenteur d'entrer au Canada. Ce formulaire est désuet et il ne répond plus aux besoins actuels. Il s'agit d'un long formulaire, sans photographie du titulaire et facile à falsifier. C'est pourquoi les faussaires et les passeurs le convoitent autant. Nous sommes d'avis qu'un document si peu sécuritaire réduit sensiblement l'efficacité des contrôles sur l'immigration illégale. Nous avions fait part au Ministère des mêmes inquiétudes dans notre rapport de 1990. En outre, divers rapports d'étude du Ministère font état de nombreuses préoccupations à ce sujet.

Les systèmes informatiques ne sont pas suffisamment protégés

3.177 Nous avons également examiné l'environnement de contrôle de la sécurité des systèmes informatiques, c'est-à-dire la protection des données et leur accès. L'agent des visas responsable de la gestion des systèmes doit veiller à leur bon fonctionnement et assurer leur sécurité. Il s'agit là d'une tâche extrêmement importante puisque les accès non autorisés aux systèmes et aux renseignements qu'ils contiennent peuvent, par exemple, faciliter l'entrée au Canada de personnes non admissibles ou d'immigrants illégaux, ou favoriser la communication, la modification ou la destruction d'informations confidentielles. Afin d'assurer une sécurité informatique suffisante, il faut établir des règles d'accès et d'utilisation claires et efficaces, et surveiller étroitement la conformité à ces règles. Or, nous sommes fort préoccupés par le niveau actuel de sécurité dans tous les bureaux à l'étranger que nous avons visités.

3.178 Bien que les agents qui gèrent les systèmes informatiques à l'étranger soient assez compétents en tant qu'utilisateurs de ces systèmes, ils n'ont pas l'expertise nécessaire dans le domaine du contrôle et de la sécurité informatiques. À la lumière de ce constat, il est étonnant de noter l'absence d'encadrement de ces agents. Nos observations et celles qui découlent des rapports de vérification interne font d'ailleurs état du non-respect de certaines règles établies. Notons, entre autres, que des employés peuvent imprimer des visas ou rendre des décisions, alors qu'ils ne sont pas autorisés à le faire. Par ailleurs, des personnes sont inscrites sur la liste des agents autorisés bien qu'elles ne fassent plus partie de l'effectif d'un bureau à l'étranger. De plus, dans bien des cas, les agents ne surveillent pas systématiquement les tentatives d'accès non autorisé aux systèmes.

Nous sommes fort préoccupés par le niveau actuel de sécurité informatique dans tous les bureaux à l'étranger que nous avons visités.

3.179 Le Ministère devrait surveiller la façon dont les agents responsables s'acquittent de leurs responsabilités et savoir dans quelle mesure les écarts par rapport au respect des règles sont généralisés. Toutefois, les travaux de vérification interne ou de sécurité dans ce domaine sont à toutes fins pratiques inexistants, malgré une directive du Conseil du Trésor à cet égard qui exige que des vérifications exhaustives de sécurité soient effectuées au moins tous les cinq ans.

Les ressources allouées aux activités d'évaluation et de vérification interne sont nettement insuffisantes

3.180 Les activités de vérification interne et d'évaluation constituent un élément essentiel d'un cadre de contrôle et de mesure du rendement. L'Unité d'examen ministériel assure ces activités pour l'ensemble des opérations du Ministère, autant au Canada qu'à l'étranger. L'ampleur de la tâche est donc considérable. Nous soulignons dans ce chapitre l'importance des risques inhérents aux opérations d'immigration à l'étranger et des nombreuses exigences de la *Loi* quant au traitement des demandes. Dans un tel contexte, il est important que l'Unité dispose des moyens nécessaires pour jouer son rôle à plusieurs égards, notamment prévenir la fraude et d'autres irrégularités et fournir un niveau d'assurance raisonnable à la haute direction du Ministère que les activités sont menées de façon efficiente et efficace et conformément aux directives opérationnelles et à la *Loi*.

3.181 Nous avons noté que les ressources affectées à ces activités ont été réduites de façon significative à la suite du regroupement des opérations au sein du nouveau ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration, puis de l'Examen des programmes. En 1999, le Ministère avait alloué à l'Unité cinq postes à temps plein ainsi qu'un budget d'environ 800 000 $ pour des contrats de services professionnels. Or, l'Unité n'a pu combler tous ces postes et elle n'a donc dû compter en tout temps que sur trois employés au cours de l'année. Deux postes étaient toujours en voie de dotation à la fin de 1999.

3.182 Nous sommes d'avis que les ressources allouées à l'Unité d'examen ministériel sont nettement insuffisantes pour lui permettre de jouer son rôle au sein du Ministère. En outre, tel qu'il est décrit à la section suivante, ces ressources limitent sérieusement la capacité du Ministère à mesurer le rendement du Programme. Étant donné l'importance des lacunes notées lors de notre vérification, il y a donc lieu de s'interroger sérieusement sur la priorité que le Ministère accorde à cette importante fonction.

3.183 Le Ministère devrait :

- **revoir, en collaboration avec le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, les mécanismes de contrôle des recettes, des formulaires de visas et des systèmes informatiques de manière à s'assurer qu'ils offrent un degré raisonnable de protection contre la fraude ou toute autre forme d'irrégularité;**

- **renforcer le rôle de la vérification interne au sein du Ministère.**

Réponse du Ministère : *Le Ministère est en train de mettre à jour le guide relatif au recouvrement des frais et à la gestion des documents clés destiné aux bureaux à l'étranger, afin que les agents des visas puissent parfaire leur connaissance des contrôles à exercer sur les recettes et les documents clés. On est par ailleurs en train de mettre la dernière main à une étude des besoins de formation afin d'améliorer les outils disponibles à l'étranger. Le système informatique utilisé aux fins du recouvrement des frais a dernièrement été lié à un réseau, afin d'accroître la sécurité du traitement des opérations. De plus, le Ministère envisage de remplacer ce système afin d'augmenter les contrôles exercés sur les recettes.*

Le Ministère compte également utiliser les cartes de crédit/débit dans ses bureaux à l'étranger; il a déjà amorcé des discussions avec ses partenaires à ce sujet. Le Ministère étudiera les autres possibilités offertes par le système bancaire, qui pourraient également accroître la sécurité et l'efficience des méthodes qu'il utilise pour gérer ses recettes.

On a conçu une nouvelle carte de résident permanent pour remplacer le

formulaire IMM1000; on attend d'obtenir les fonds nécessaires pour l'utiliser. En 2000–2001, le Ministère effectuera une vérification de la sécurité afin d'assurer et d'accroître le respect de ses directives sur la sécurité des systèmes.

Le Ministère convient qu'il est nécessaire d'accroître sa capacité d'effectuer des vérifications internes dans l'ensemble de l'organisation, et il est déterminé à renforcer cette fonction pendant l'exercice 2000–2001.

Réponse du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international : *Le Ministère est entièrement d'accord sur la nécessité de réviser certaines procédures de contrôle de manière à minimiser le risque de fraude et autres délits à nos missions à l'étranger. Les vérifications internes effectuées à nos missions comprennent systématiquement un examen financier, y compris un examen des procédures de contrôle des recettes. En outre, tous les agents d'administration des missions ont reçu une formation de sensibilisation aux risques de fraude avant leur affectation à l'étranger, et les séances d'information données aux nouveaux chefs de mission portent notamment sur ce sujet.*

Les résultats doivent être mesurés et communiqués au Parlement et au public

3.184 La mesure et l'évaluation du rendement aident les organismes à mieux surveiller et à mieux gérer leurs activités clés. En effet, elles permettent à la direction de déterminer ce qui a fonctionné ou non et si les systèmes et les ressources ont mis l'accent sur les secteurs plus à risques. Par la même occasion, elles génèrent l'information qui permet aux organismes de rendre compte au public de l'efficacité de leurs activités.

Le Ministère axe la mesure du rendement sur l'atteinte des niveaux d'immigration

3.185 La mesure du rendement comporte l'examen continu des activités et de leurs résultats et permet de mesurer les progrès réalisés en vue de l'atteinte des objectifs visés. Les indicateurs de rendement sont au centre de cette mesure. Nous nous attendions donc à trouver une gamme complète d'indicateurs de rendement des bureaux à l'étranger. Or, ce n'est pas le cas. Le Ministère axe principalement ses indicateurs de rendement sur l'atteinte des niveaux d'immigration. Tel que nous l'avons mentionné à plusieurs endroits dans ce chapitre, le Ministère a besoin d'une meilleure information sur l'utilisation des ressources et sur la qualité et l'uniformité des décisions liées à la sélection et à l'admissibilité.

Le Ministère a besoin d'une meilleure information sur l'utilisation des ressources et sur la qualité et l'uniformité des décisions liées à la sélection et à l'admissibilité.

3.186 Alors que la mesure du rendement est un examen continu des activités et de leurs résultats, l'évaluation de programme comporte un examen périodique. Le Ministère peut y recourir afin de mesurer l'efficacité des activités liées à la sélection et à la détermination de l'admissibilité des immigrants des diverses catégories du volet économique.

3.187 Nous avons noté qu'une évaluation de la catégorie des travailleurs qualifiés avait été effectuée en 1998. Celle-ci a permis de cerner les forces et les faiblesses des critères de sélection utilisés actuellement. L'évaluation s'est fondée principalement sur la base de données du Ministère qui permet de rapprocher certaines caractéristiques des immigrants à leur arrivée et l'information d'une base de données sur leur rendement économique tenue par Statistique Canada au nom du Ministère. Le rapport d'évaluation traite, par exemple, du lien entre le niveau de scolarité ou de connaissances linguistiques des immigrants au moment de leur demande

par rapport à leur situation économique ultérieure.

3.188 Toutefois, les efforts consacrés aux activités d'évaluation sont insuffisants. En outre, les dernières évaluations des catégories des gens d'affaires (investisseurs, entrepreneurs et travailleurs autonomes) datent du début des années 90. Il serait intéressant d'étendre l'utilisation des bases de données, telles que celle mentionnée au paragraphe précédent, à l'évaluation de la catégorie des gens d'affaires. Bien qu'une évaluation des activités liées à l'examen médical ait été réalisée en 1995, son étendue était restreinte. En effet, la partie sur l'efficacité de l'examen médical et celle sur le recours par les immigrants aux soins de santé au Canada ont toutes deux été abandonnées. Pour ce qui est des activités liées à la détermination de l'admissibilité sur le plan criminel et sécuritaire, nous avons rapporté au paragraphe 3.134 l'absence d'évaluation à cet égard.

3.189 Enfin, nous croyons que l'imprécision des rôles et des responsabilités est un obstacle important à la mesure du rendement. Il est essentiel de les clarifier pour permettre d'établir les attentes, d'assurer une direction et une surveillance adéquates des activités et de fournir un rapport complet sur les résultats obtenus. Dans des sections précédentes, nous avons traité de la nécessité de clarifier les rôles et les responsabilités au sein du Ministère et à l'égard de ses partenaires fédéraux, tels que Santé Canada, la GRC, le SCRS et le MAECI. En effet, à la lumière des importantes modifications apportées au réseau des bureaux à l'étranger au cours des dernières années et des défis opérationnels courants, le Ministère doit revoir la répartition des rôles et des responsabilités de tous les intervenants afin de faire en sorte qu'ils répondent à ses besoins pour ce qui est du soutien aux activités d'immigration à l'étranger.

L'information communiquée aux parlementaires est limitée

3.190 Nous nous attendions à ce que le Ministère fournisse aux parlementaires un compte rendu complet sur l'efficacité des critères de sélection et d'admissibilité des immigrants du volet économique. Nous avons examiné les documents qui traitent des plans, des priorités et du rendement du Ministère au cours des dernières années. Nous avons noté que les renseignements sont essentiellement axés sur des volumes et des extrants découlant des activités. Or, nous croyons que l'utilité de ces documents serait grandement accrue grâce à l'ajout de données sur les conséquences. Par exemple, nous pourrions envisager, pour le volet économique, des indicateurs d'intégration des immigrants à la société, c'est-à-dire dans quelle mesure ils occupent des emplois, ils contribuent à notre régime fiscal ou dépendent des programmes sociaux.

3.191 Le Ministère devrait améliorer la façon dont il mesure le rendement des activités clés et communique les résultats.

Réponse du Ministère : *Le Ministère s'est surtout concentré sur l'intégrité des données; il a mis sur pied un entrepôt de données en vue de faciliter le contrôle et l'analyse des résultats du Programme et l'établissement de rapports, grâce à des renseignements uniformes et fiables. Toutefois, les autres efforts que l'on a pu faire jusqu'à maintenant dans ce domaine ont été sérieusement limités en raison de la priorité accordée à l'an 2000 et d'autres problèmes de ressources. En outre, faute de ressources, on n'a pas encore appliqué les cadres d'évaluation que le Ministère a mis au point pour aider à examiner les résultats obtenus.*

Malgré tout, le Ministère a fait des progrès considérables pour ce qui est d'utiliser, de concert avec les provinces et ses partenaires parmi les ministères, sa base de données longitudinales sur les résultats économiques des immigrants afin d'effectuer des recherches sur ces résultats

et les nouveaux critères de sélection, ainsi que pour appuyer d'autres orientations. Le projet Metropolis a aussi contribué à améliorer l'information dont on dispose sur les résultats du programme. Aussi, même si des améliorations ont été apportées, il faudra obtenir des ressources supplémentaires et des technologies de l'information de meilleure qualité pour réaliser d'autres progrès.

Conclusion

3.192 Nous avons constaté des lacunes dans la gestion et l'exécution du volet économique du Programme canadien d'immigration qui, prises ensemble, nous incitent à conclure que son intégrité est sérieusement menacée. Nous avons également noté plusieurs possibilités d'améliorer l'efficience et l'efficacité du traitement des demandes. Étant donné les similitudes qui existent entre les modes de fonctionnement et les mécanismes de prestation des services à l'étranger pour tous les aspects du Programme, nous croyons que bon nombre des faiblesses notées s'appliquent aux autres volets du Programme, telles que les catégories de la famille et des visiteurs. Il y a lieu de s'interroger sérieusement, à savoir si le Ministère peut traiter le nombre de demandes nécessaire à l'atteinte des niveaux annuels d'immigration établis par le gouvernement et, en même temps, maintenir la qualité des décisions et l'intégrité du Programme à un niveau acceptable et assurer le respect de la *Loi sur l'immigration*. Nous sommes d'avis que les lacunes notées pourraient limiter de façon importante la capacité du Ministère à maximiser les avantages économiques et sociaux que procure l'immigration, et à offrir aux Canadiens le niveau de protection prévu par la *Loi*.

3.193 De plus, il est décevant de constater la similitude entre plusieurs des lacunes relevées dans le présent chapitre et celles dont nous avions fait état en 1990. Bien que le gouvernement et le Ministère aient entrepris plusieurs initiatives pour corriger la situation, elles n'ont pas donné les résultats escomptés.

3.194 La situation exige une attention immédiate. Des mesures de nature politique et administrative sont requises pour régler les questions soulevées dans le présent chapitre, et des choix doivent être faits. D'une part, un investissement important de ressources peut être nécessaire pour combler les lacunes observées et permettre au Ministère de réaliser les gains d'efficience possibles que nous avons relevés. Il est essentiel, en particulier, de veiller à maintenir un équilibre approprié entre les ressources allouées au Ministère et la charge de travail que requiert l'exécution des tâches requises pour atteindre les niveaux d'immigration annuels fixés par le gouvernement. D'autre part, bon nombre des lacunes que nous avons cernées indiquent que la gestion d'ensemble des activités, tant à l'administration centrale qu'à l'étranger, doit être plus rigoureuse. On ne peut permettre que les efforts déployés pour atteindre les niveaux d'immigration compromettent la qualité des décisions et l'intégrité du Programme.

Des mesures de nature politique et administrative sont requises pour régler les questions soulevées dans le présent chapitre, et des choix doivent être faits.

3.195 Les faiblesses des cadres de gestion et de contrôle du rendement du Ministère ont certainement contribué aux difficultés du système actuel. De plus, l'incapacité de prendre position dans certains dossiers, comme l'admissibilité sur le plan médical, a réduit la capacité du Ministère à s'acquitter de ses responsabilités. Enfin, la tolérance dont a fait preuve le Ministère à l'égard des abus de certains demandeurs a eu pour effet d'affaiblir le contrôle qu'il exerce sur le Programme et l'a amené à adopter certaines pratiques dont on met sérieusement en question aujourd'hui l'efficience et l'efficacité.

3.196 Dans le cadre de la révision de la *Loi*, le Ministère a entrepris certaines initiatives qui donnent une excellente occasion de combler plusieurs des lacunes que nous avons relevées dans la gestion et

la prestation du Programme. Dans le présent chapitre, nous faisons des suggestions qui pourraient guider le Ministère dans ses choix futurs. Il est essentiel qu'il fonde son analyse des options et son choix de solutions sur une solide compréhension des risques et des enjeux auxquels il fait face, ainsi que des conditions essentielles à réunir pour que le Programme respecte entièrement les exigences législatives et les attentes de la société canadienne.

3.197 Toutefois, le défi est énorme et la tâche, complexe. Nous croyons que le Ministère aurait avantage à se doter d'un plan d'action qui ferait état des principales étapes, des échéanciers et des besoins en ressources et établirait clairement les responsabilités en matière de résultats, tant au sein du Ministère que de ses différents partenaires.

Les parlementaires et les comités compétents voudront peut-être suivre de près la situation.

3.198 Un rôle important pour les parlementaires. Étant donné que le Parlement a manifesté un intérêt particulier à l'égard du Programme, en exigeant la présentation d'un plan annuel d'immigration, les parlementaires et les comités compétents voudront peut-être suivre de près la situation. Ils pourraient demander au Ministère de préparer un plan d'action, et surveiller ses progrès. Ils pourraient faire en sorte que les modifications législatives nécessaires soient effectuées en temps opportun et répondent aux principales préoccupations. Enfin, ils pourraient revoir le plan annuel d'immigration pour s'assurer qu'il y ait un juste équilibre entre les niveaux d'immigration établis et la capacité du Ministère à les atteindre.

Réponse globale du Ministère : *Comme il est indiqué dans le chapitre, depuis 1990, de profonds changements, dont la création du nouveau ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration, ont marqué la façon dont le gouvernement structure ses responsabilités à l'égard des politiques et des programmes d'immigration, de protection des réfugiés et de citoyenneté.*

On a par surcroît dû procéder à d'autres restructurations à la suite de la réduction de 20 p. 100 qu'ont subie les ressources disponibles, dans la foulée de l'Examen des programmes. Depuis 1990, les programmes d'immigration et de protection des réfugiés ont en outre dû affronter des défis de taille, sur le plan des politiques, des programmes et des opérations, du fait de l'évolution rapide de la conjoncture internationale à la faveur de la mondialisation, de l'apparition de nouvelles technologies et de la modification des alliances politiques, économiques et commerciales. Tous ces facteurs ont eu une incidence, à l'échelle internationale, sur les mouvements légaux et illégaux d'immigrants, de réfugiés, de travailleurs temporaires et de visiteurs. Le Ministère a ainsi dû gérer ses programmes dans un contexte dont la complexité n'a cessé de croître : arrivée d'un nombre constamment élevé d'immigrants venus de pays en développement; pressions exercées sur nos frontières par des personnes en quête d'une vie meilleure; émergence, sur le plan international, de réseaux sophistiqués de passeurs et de trafiquants de personnes impliquant souvent le crime organisé transnational; et nouvelles initiatives pour faire face aux crimes de guerre. Pour relever ces défis, il a fallu gérer nos activités de façon innovatrice, établir de nouveaux partenariats avec les provinces, les organisations non gouvernementales et d'autres pays partageant nos vues.

En dépit de ces difficultés, le Ministère a accueilli plus d'un million et demi de nouveaux réfugiés et immigrants depuis 1992; le nombre des visas qu'il a délivrés pendant la même période à des visiteurs, des étudiants et des travailleurs temporaires a par ailleurs augmenté de plus de 25 p. 100, le nombre des visas délivrés à des étudiants ayant à lui seul enregistré une hausse de 67 p. 100. Le Ministère a aussi mis sur pied le réseau des agents de contrôle de l'immigration,

dont le rôle est d'assurer un leadership international face au trafic des personnes. Au cours de la seule année qui vient de s'écouler, le Ministère a réagi de façon rapide et efficace à la crise du Kosovo et à l'arrivée de clandestins par bateau en Colombie-Britannique.

En résumé, le Ministère a tenté d'utiliser le plus stratégiquement possible le peu de ressources dont il dispose, en tenant compte des priorités concurrentes sur le plan des opérations et des politiques, ainsi que des risques pour l'intégrité du Programme. Il a également rationalisé son réseau de services opérationnels ainsi que ses façons de faire, de manière à mieux affecter les ressources existantes, en sollicitant des fonds distincts pour les nouvelles initiatives. Le budget que le gouvernement fédéral vient de déposer prévoit l'affectation de 60 millions de dollars (sur trois ans) au traitement des demandes d'immigration; cette somme permettra d'améliorer de façon appréciable le service offert à la clientèle. En outre, la hausse annuelle permanente de 48,6 millions de dollars de notre budget de base, pour améliorer les services publics essentiels, aidera à répondre à d'autres besoins. Même s'il a réalisé des progrès considérables et remporté de nombreuses réussites, le Ministère, comme il est signalé dans ce chapitre, a toujours des défis de taille à affronter, et il est déterminé à donner suite aux recommandations formulées.

À propos de la vérification

Objectif

La vérification avait pour objet de déterminer si le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration gère le volet économique du Programme canadien d'immigration de façon efficiente et économique, tout en favorisant l'obtention des résultats escomptés et en préservant l'équité et l'intégrité du Programme.

Étendue et méthode

Nous avons examiné quatre secteurs d'importance du volet économique, soit le cadre stratégique et la direction d'ensemble, les objectifs du Programme et l'évaluation des résultats, la prestation des services à l'étranger ainsi que la communication de l'information sur le rendement. La sélection des immigrants par le Québec n'étant pas de compétence fédérale, elle n'a pas fait l'objet de notre vérification.

Nous avons rencontré des représentants de Citoyenneté et Immigration Canada, tant à l'administration centrale que dans les bureaux à l'étranger. Nous avons visité neuf bureaux d'immigration, soit ceux de Beijing, Buffalo, Hong Kong, Londres, Manille, Moscou, New-York, Paris et Rabat. Notre examen a consisté essentiellement en des entrevues avec le personnel, des revues de dossiers de demandes, des consultations de documents de gestion et de rapports de vérification ainsi qu'en des analyses de bases de données. De plus, nous avons effectué un sondage auprès de tous les agents des visas et des gestionnaires du Programme d'immigration. Au 1er décembre 1999, 229 personnes avaient répondu au questionnaire. Le taux de réponse global est donc de 60 p. 100. Enfin, des renseignements supplémentaires ont été recueillis auprès du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, de Développement des ressources humaines Canada, de la Gendarmerie royale du Canada, du Service canadien du renseignement de sécurité et de Santé Canada.

Critères

Nous nous attendions à ce que :

- les rôles et les responsabilités au sein de l'administration fédérale soient établis de manière à faciliter une gestion efficiente et efficace du Programme canadien d'immigration;
- l'organisation des activités et l'allocation des ressources tiennent compte des risques inhérents et favorisent l'atteinte des niveaux d'immigration de façon économique et efficiente, tout en préservant l'intégrité du Programme d'immigration;
- les objectifs du volet économique soient clairement énoncés et à ce que les critères de sélection permettent d'atteindre ces objectifs;
- les mécanismes en place assurent la qualité des décisions et l'intégrité du Programme;
- un cadre de contrôle existe afin de protéger les principaux actifs;
- les pratiques de gestion permettent de bien surveiller le rendement du Ministère;
- l'information destinée au Parlement soit pertinente, fiable et complète.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Richard Flageole
Directeur principal : Serge Gaudet
Directrices : Liette Dumas-Sluyter et Suzanne Therrien

Catherine Gendron
Geneviève Hivon
Alain Soublière

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec M. Serge Gaudet.

Annexe A

Réseau des bureaux à l'étranger

Les 81 bureaux à l'étranger sont répartis comme suit :

- 9 centres régionaux de programmes (CRP)
- 20 bureaux satellites reliés aux CRP
- 26 centres offrant tous les services
- 7 bureaux spécialisés
- 19 autres points d'information

Les CRP, les bureaux satellites et les centres offrant tous les services fournissent des services aux immigrants et aux non-immigrants (visiteurs, travailleurs temporaires et étudiants). Dans le cas des CRP, les services aux immigrants sont fournis en partenariat avec les bureaux satellites qui répondent aux demandes d'information des CRP et, dans certains cas, finalisent les demandes. Les bureaux spécialisés s'occupent surtout de l'immigration illégale et des réfugiés. Le tableau suivant présente la liste des bureaux de Citoyenneté et Immigration Canada à l'étranger par région géographique et par type de bureau.

Les autres points d'information, qui ne sont pas énumérés ci-dessous, sont des bureaux où des employés du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international répondent à certaines demandes d'information.

Types de bureaux	Les Amériques	Europe	Afrique–Moyen-Orient	Asie–Pacifique
Centres régionaux de programmes (CRP) Satellites	**Buffalo *** Détroit Los Angeles New York** Seattle**	**Londres*** Abou Dhabi **Paris*** Rabat Rome Tunis **Vienne** Prague	**Accra** Abidjan **Damas*** Amman Beyrouth Téhéran	**Manille** Séoul* Tokyo **Singapour*** Bangkok Dhaka Jakarta Taipei **Beijing*** Shanghai
Centres offrant tous les services	Bogota Buenos Aires** Guatemala La Havane Kingston Lima Mexico Port-au-Prince Port of Spain Sao Paulo	Ankara Belgrade Bonn* Bucarest Kiev Moscou** Varsovie	Le Caire Nairobi Pretoria Tel-Aviv	Colombo Hong Kong* Islamabad New Delhi Sydney
Bureaux spécialisés	Caracas Miami Washington Santiago	Genève La Haye (Satellite spécialisé de Bonn)		Canberra

*Neuf bureaux, désignés comme centres d'immigration pour gens d'affaires, traitent les demandes d'immigration des investisseurs, des entrepreneurs et des travailleurs autonomes.

**Après l'examen initial, les centres d'immigration pour gens d'affaires ont l'option d'acheminer les demandes des gens d'affaires à l'un des quatre bureaux de visas pour une entrevue et la finalisation.

Source : Citoyenneté et Immigration Canada

Annexe B

Données sur le profil des immigrants du volet économique pour 1998

	Travailleurs qualifiés		Gens d'affaires	
	Nombre	%	Nombre	%
Requérants principaux et personnes à charge				
Requérants principaux	35 867	44	3 814	28
Personnes à charge	45 279	56	9 964	72
Total	**81 146**	**100**	**13 778**	**100**
Région de recensement (Requérants principaux)				
Toronto	16 914	47	917	24
Vancouver	6 632	18	1 071	28
Montréal	3 881	11	921	24
Autres / Ailleurs au Canada	8 440	24	905	24
Total	**35 867**	**100**	**3 814**	**100**
Âge (Requérants principaux et personnes à charge)				
0 à 14 ans	20 772	26	3 662	27
15 à 24 ans	6 657	8	2 876	21
25 à 44 ans	48 233	59	4 357	32
45 à 64 ans	5 353	7	2 820	20
65 ans ou plus	131	0	63	0
Total	**81 146**	**100**	**13 778**	**100**
Niveau d'études (Requérants principaux)				
De 0 à 9 années d'études	645	2	430	11
De 10 à 12 années d'études	1 446	4	1 053	28
13 années d'études ou plus	1 500	4	303	8
Certificat professionnel	2 981	8	486	13
Diplôme non universitaire	3 469	10	458	12
Baccalauréat	17 925	50	866	23
Maîtrise	6 142	17	167	4
Doctorat	1 737	5	51	1
Total	**35 845**	**100**	**3 814**	**100**
Connaissances linguistiques (Requérants principaux)				
Anglais	26 603	74	1 538	40
Français	2 104	6	132	3
Anglais et français	3 535	10	105	3
Ni l'un ni l'autre	3 625	10	2 039	54
Total	**35 867**	**100**	**3 814**	**100**

Source : Citoyenneté et Immigration Canada, *Faits et chiffres 1998*

Annexe C

Les critères de sélection des immigrants du volet économique

Travailleurs qualifiés

- Un travailleur qualifié est un immigrant indépendant, c'est-à-dire une personne qui possède des compétences dans un métier ou une profession, une expérience et des qualités personnelles qui répondent aux critères de sélection canadiens. Ils sont évalués selon les facteurs suivants :

Facteur	Points (Minimum de 70 points)
Études	16
Formation relative à l'emploi	18
Expérience (Si aucun point n'est accordé, cela entraîne obligatoirement un refus à moins que le demandeur n'ait un emploi réservé et approuvé par le Service national de placement au Canada et une attestation écrite de l'employeur éventuel confirmant qu'il est disposé à engager une personne inexpérimentée pour occuper ce poste.)	8
Demande dans la profession (Si aucun point n'est accordé, on interrompra le traitement de la demande.)	10
Emploi réservé ou profession désignée	10
Facteur démographique	10
Âge	10
Connaissance du français et de l'anglais	15
Personnalité	10
Parent au Canada	5

Gens d'affaires

Lors de la sélection, les agents déterminent en premier si le demandeur répond à la définition. Ensuite, ils évaluent le demandeur en fonction d'un système de points fondé sur un certain nombre de facteurs mesurant la capacité de s'établir avec succès.

Investisseurs

- Les investisseurs doivent avoir exploité, contrôlé ou dirigé avec succès une entreprise et avoir accumulé par leur propres efforts un avoir net d'au moins 800 000 $. Le demandeur devra faire un placement minimal de 400 000 $, versés au receveur général du Canada. Le placement sera ensuite accordé aux provinces et aux territoires participants du Canada. Ces gouvernements utiliseront les fonds pour la création d'emplois et le développement économique.

Facteur	Points (Minimum de 25 points)
Études	16
Formation relative à l'emploi	18
Expérience	8
Facteur démographique	10
Âge	10
Connaissance du français et de l'anglais	15
Personnalité	10

Entrepreneurs

- Un entrepreneur doit avoir l'intention et être en mesure d'établir ou d'acheter au Canada une entreprise ou d'y investir une somme importante afin de contribuer de façon significative à l'économie et de créer des emplois. L'entreprise doit employer au moins un citoyen canadien ou un résident permanent autre que l'entrepreneur et (ou) les personnes à sa charge. L'entrepreneur doit participer activement à la gestion de l'entreprise. Des conditions sont imposées au droit à l'établissement de l'entrepreneur et des personnes à sa charge et elles sont essentiellement qu'il doit acheter ou établir une entreprise dans un délai de deux ans après son arrivée au Canada, et participer activement à sa gestion.

Facteur	Points (Minimum de 25 points)
Études	12
Formation relative à l'emploi	15
Expérience (Si aucun point n'est accordé, on interrompra le traitement de la demande.)	8
Facteur démographique	10
Âge	10
Connaissance du français et de l'anglais	15
Personnalité	10

Travailleurs autonomes

- Les travailleurs autonomes immigrants doivent établir ou acheter une entreprise au Canada qui leur fournira un emploi et contribuera de façon importante à la vie économique, culturelle ou artistique du Canada.

Facteur	Points (Minimum de 40 points)
Études	16
Formation relative à l'emploi	18
Expérience (Si aucun point n'est accordé, on interrompra le traitement de la demande.)	8
Demande dans la profession	10
Facteur démographique	10
Âge	10
Connaissance du français et de l'anglais	15
Personnalité	10

Source : Citoyenneté et Immigration Canada

Annexe D

Liste des principales études sur le volet économique depuis 1985

	Volet économique
1987	*Economic Consideration for 1988–1990 Selected Immigrant Worker Level*, Ottawa, Direction du développement des politiques et de programmes, Emploi et Immigration Canada.
1989	*Indicateur de l'établissement des immigrants : étude de faisabilité*, Ottawa-Hull, Direction de l'analyse de la politique, Direction générale de la politique d'immigration, Emploi et Immigration Canada.
1995	*Incidence économique de l'immigration au cours des dernières années*, Ottawa, Huitième rapport du Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration.
1997	*Au-delà des chiffres, L'immigration de demain au Canada*, Ottawa, Révision de la législation sur l'immigration.
	Catégorie des travailleurs qualifiés
1986	*Détermination de la composition professionnelle des travailleurs immigrants sélectionnés*, Ottawa, Emploi et Immigration Canada, Perspectives du marché du travail et analyse structurelle, Politique stratégique et planification.
1998	*Vers un nouveau modèle de sélection, Les critères de sélection actuels sont–ils des indicateurs d'un établissement réussi?*, Ottawa, Division de la politique et programmes économiques, Citoyenneté et Immigration Canada.
	Catégorie des gens d'affaires
	Investisseurs
1992	*Groupe de travail ministériel chargé d'examiner le Programme d'immigration des investisseurs : document de travail*, Ottawa, Emploi et Immigration Canada.
1992	*Rapport provisoire sur le programme d'investissement des immigrants*, Ottawa, Comité permanent du travail, de l'emploi et de l'immigration.
1995	*Nouvelle orientation du Programme d'immigration des investisseurs*, Ottawa, Comité consultatif sur le programme d'immigration des investisseurs, Industrie Canada.
	Entrepreneurs
1985	*The Canadian Entrepreneurial Immigrant Program: A Policy Approach*, William L. Marr, Department of Economics, Wilfred Laurier University.
1987	*The Economic Impact of the Entrepreneur Immigrant Program*, Alan Nash, Institut de recherche en politiques publiques, Ottawa.

Rapport du vérificateur général du Canada à la Chambre des communes – 2000
Table des matières

Volume 1 – Avril 2000

Chapitre	
	Avant-propos et Points saillants
1	La qualité du service
2	Développement des ressources humaines Canada – La qualité du service au niveau local
3	Citoyenneté et Immigration Canada – Le volet économique du programme canadien d'immigration
4	Affaires indiennes et du Nord Canada – L'enseignement primaire et secondaire
	Chapitres 5 et 6
5	Agence des douanes et du revenu du Canada – Les voyageurs arrivant au Canada : la gestion des risques aux points d'entrée
6	Agence des douanes et du revenu du Canada et ministère des Finances – Le traitement des demandes de crédit d'impôt pour la recherche scientifique et le développement expérimental
7	Gendarmerie royale du Canada – Les services offerts aux responsables de l'application de la loi
8	Ministère des Finances – La gestion de la dette du Canada : les nouveaux défis à relever
9	La rationalisation du régime de gestion des ressources humaines : une étude de l'évolution des rôles et des responsabilités

Rapport du vérificateur général du Canada à la Chambre des communes

Chapitre 4
Affaires indiennes et du Nord Canada –
L'enseignement primaire et secondaire

Avril 2000

Le Rapport d'avril 2000 comporte 9 chapitres ainsi que l'Avant–propos et les Points saillants. Pour mieux répondre aux besoins de nos clients, il est disponible sur divers supports. Pour obtenir d'autres documents ou les obtenir sur un autre support, voir la Table des matières et le bon de commande à la fin du présent document.

Dans le présent rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2000
N° de catalogue FA1–2000/1–4F
ISBN 0–662–84525–0

English copies also available

Chapitre 4

Affaires indiennes et du Nord Canada

L'enseignement primaire et secondaire

Les travaux de vérification dont traite ce chapitre ont été menés conformément au mandat législatif, aux politiques et aux méthodes du Bureau du vérificateur général. Ces politiques et méthodes respectent les normes recommandées par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Les paragraphes numérotés et en caractères gras indiquent des recommandations.

Table des matières

		Page
Points saillants		4–5
Introduction		4–7
	Évolution de l'éducation des Indiens du Canada	4–7
	Mandat et responsabilités du Ministère en matière d'éducation	4–8
	Capital humain et importance sur le plan financier	4–9
	Objet de la vérification	4–9
Observations et recommandations		4–10
	Questions fondamentales dont il faut s'occuper	4–10
	Absence de mesures significatives	4–10
	Le Ministère doit définir et officialiser son rôle en matière d'éducation	4–11
	L'écart en matière de scolarisation sera difficile à combler	4–12
	Il faut de bons indicateurs de rendement et de résultats	4–17
	Occasions d'apporter des améliorations	4–18
	Les coûts d'une éducation comparable ne sont pas disponibles	4–18
	Le Ministère ne connaît pas les coûts réels de l'éducation	4–19
	Il faut régler les questions relatives aux ententes sur le financement de l'éducation	4–19
	Les évaluations des écoles sont importantes pour assurer la réussite, mais bon nombre manquent	4–23
Conclusion		4–24
À propos de la vérification		4–27
Encadré		
	Entente sur l'éducation des Mi'kmaqs	4–13
Pièces		
4.1	Prévisions budgétaires des Affaires indiennes et du Nord Canada pour 1999–2000	4–7
4.2	Données comparatives sur l'éducation	4–8
4.3	Ententes sur le financement de l'éducation	4–9
4.4	Recommandations du Sous-comité sur l'éducation des autochtones – juin 1996	4–16
4.5	Indicateurs de rendement et de résultats potentiellement utiles	4–18

Affaires indiennes et du Nord Canada

L'enseignement primaire et secondaire

Points saillants

4.1 Affaires indiennes et du Nord Canada ne peut démontrer qu'il atteint l'objectif qu'il s'est fixé, à savoir aider les élèves membres d'une Première nation qui vivent dans une réserve à répondre à leurs besoins et à leurs aspirations en matière d'éducation. Par exemple, le Ministère n'a pas l'assurance dont il a besoin que les élèves membres d'une Première nation reçoivent une éducation convenable sur le plan culturel. De plus, les progrès accomplis pour combler l'écart en matière de scolarisation qui touche les élèves indiens vivant dans les réserves ont été lents à un point inacceptable. Au rythme où les progrès sont réalisés actuellement, il faudra plus de 20 ans pour que leur niveau de scolarisation atteigne celui des autres Canadiens.

4.2 Pour obtenir cette assurance et bien s'acquitter de ses responsabilités, le Ministère doit régler plusieurs questions importantes, notamment définir son rôle en matière d'éducation, élaborer et utiliser des mesures de rendement adéquates, et améliorer son rendement opérationnel. Tout en s'attaquant à ces questions, le Ministère devra davantage tenir compte des besoins culturels et particuliers des élèves indiens, de même que des facteurs socio-économiques qui peuvent influer sur la réussite scolaire.

4.3 Cette situation est complexe et nécessite une solution rapide. L'urgence augmentera à mesure que les exigences s'accentueront en matière d'éducation par suite de l'accroissement de la population dans les réserves, des changements technologiques et de la modification des programmes provinciaux d'enseignement, sur lesquels se fie le Ministère. Même si celui-ci a cerné ou amorcé plusieurs projets de réforme de l'éducation, il lui reste toujours à prendre les mesures importantes qui permettront de régler ces questions.

Contexte et autres observations

4.4 Le Ministère est habilité à jouer un rôle actif dans la prestation de l'enseignement primaire et secondaire des enfants indiens vivant dans les réserves. Même s'il a choisi de se fier aux Premières nations et aux provinces pour la conception et la prestation d'une éducation appropriée, il reconnaît que cette approche ne diminue pas sa responsabilité et son obligation de rendre des comptes.

4.5 Pendant plus d'un siècle, des lois, des traités avec les Indiens et des politiques gouvernementales ont façonné le mandat et les responsabilités des Affaires indiennes et du Nord Canada en matière d'éducation.

4.6 En ce moment, quelque 117 000 élèves inscrits aux écoles primaires et secondaires vivent dans une réserve. Les coûts budgétés actuels, sans compter les coûts de construction et d'entretien des écoles, s'élèvent à environ un milliard de dollars par année.

Affaires indiennes et du Nord Canada reconnaît l'importance des questions soulevées dans le présent chapitre. Il est d'avis que l'initiative Rassembler nos forces : Le Plan d'action du Canada pour les questions autochtones, ainsi que d'autres projets prévus en éducation auxquels il participe avec les Premières nations et les gouvernements provinciaux, aideront à combler l'écart en matière de scolarisation dont fait état ce chapitre.

Introduction

4.7 Affaires indiennes et du Nord Canada affecte environ un milliard de dollars par année à l'enseignement primaire et secondaire des enfants indiens vivant dans les réserves. Cette somme, qui ne comprend pas le coût des immobilisations, est distribuée au moyen de diverses ententes de financement avec les Premières nations et les provinces. Les dépenses pour l'enseignement primaire et secondaire comptent parmi les plus importantes affectations ministérielles destinées à un seul programme; elles représentent environ 21 p. 100 des fonds budgétaires au Ministère. La pièce 4.1 présente les prévisions budgétaires pour 1999–2000.

4.8 Environ 69 000 élèves indiens (59 p. 100) sont inscrits aux écoles gérées par les Indiens dans les réserves. De plus, 46 000 élèves indiens vivant dans les réserves (39 p. 100) fréquentent les écoles provinciales. Les écoles fédérales comptent approximativement 1 700 élèves indiens.

4.9 Même si des progrès ont été constatés ces dernières années, les statistiques sur le niveau de scolarisation des élèves indiens vivant dans les réserves sont toujours bien plus mauvaises que celles des autres Canadiens. La pièce 4.2 présente certaines données comparatives sur l'éducation.

Évolution de l'éducation des Indiens du Canada

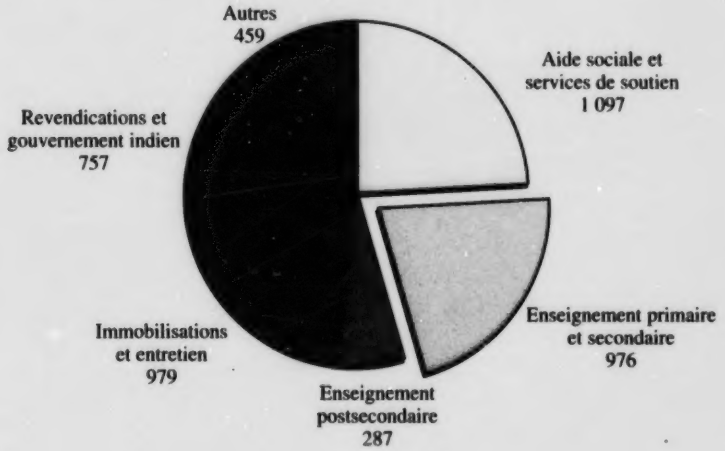
4.10 L'éducation des Indiens par des non-Indiens a commencé durant la colonisation de l'Amérique du Nord dans les années 1600. À cette époque, l'école de mission était l'institution d'enseignement. Celle-ci devait être éventuellement remplacée par des pensionnats plus grands et plus centralisés qui ont fait leur apparition au courant de la première moitié du XIX^{e} siècle.

4.11 À partir des années 1950, des pressions se sont exercées sur le gouvernement fédéral pour qu'il réagisse au mécontentement croissant exprimé par les dirigeants des Premières nations à propos du caractère inopportun de l'enseignement offert par les pensionnats et les écoles de mission. Jusque-là, le Ministère assumait la responsabilité de la prestation directe des services aux collectivités des Premières nations. Ces services comprenaient la prestation d'un enseignement aux élèves indiens dans les écoles primaires et secondaires fédérales situées dans les réserves. À ces écoles se sont ajoutées des écoles provinciales situées hors des réserves lorsque, de l'avis du gouvernement, les écoles fédérales dans les réserves n'étaient pas justifiées

Pièce 4.1

Prévisions budgétaires des Affaires indiennes et du Nord Canada pour 1999–2000

en millions de dollars



Source : Affaires indiennes et du Nord Canada

M121

IMPORTANT NOTE CONCERNING THE FOLLOWING PAGES

THE PAGES WHICH FOLLOW HAVE BEEN FILMED TWICE IN ORDER TO OBTAIN THE BEST REPRODUCTIVE QUALITY

USERS SHOULD CONSULT ALL THE PAGES REPRODUCED ON THE FICHE IN ORDER TO OBTAIN A COMPLETE READING OF THE TEXT.

REMARQUE IMPORTANTE CONCERNANT LES PAGES QUI SUIVENT

LES PAGES SUIVANTES ONT ÉTÉ REPRODUITES EN DOUBLE AFIN D'AMÉLIORER LA QUALITÉ DE REPRODUCTION

LES UTILISATEURS DOIVENT CONSULTER TOUTES LES PAGES REPRODUITES SUR LA FICHE AFIN D'OBTENIR LA LECTURE DU TEXTE INTÉGRAL

micromedia
a division of IHS Canada

20 Victoria Street
Toronto, Ontario M5C 2N8
Tel.: (416) 362-5211
Toll Free: 1-800-387-2689
Fax: (416) 362-6161
Email: info@micromedia.on.ca

ou que ces installations étaient insuffisantes pour répondre aux besoins en éducation.

4.12 Le gouvernement fédéral considérait l'intégration des élèves indiens dans le système scolaire provincial comme une solution aux problèmes liés aux programmes d'études, aux titres de compétence des enseignants, aux installations scolaires et aux autres questions reliées aux méthodes antérieures. Cette intégration nécessitait l'établissement d'ententes sur les frais de scolarité et d'autres accords avec les provinces pour couvrir le coût de l'éducation des élèves membres des Premières nations qui fréquentaient les écoles provinciales.

4.13 Au fil du temps, on a instauré un système d'accords de contribution aux fins du transfert des programmes aux Premières nations. À la fin des années 70, ce transfert était en pleine évolution, de même que les conditions relatives à l'exécution des programmes ministériels par les Premières nations. Aujourd'hui, le Ministère adopte les normes provinciales d'éducation et compte sur leur application pour la prestation de programmes comparables aux élèves indiens vivant dans les réserves, qu'ils soient inscrits à une école indienne, provinciale ou fédérale.

4.14 Le transfert des pouvoirs en matière de gestion et de fonctionnement des écoles fédérales s'est poursuivi; en 1998, les Premières nations géraient 466 écoles et le Ministère administrait seulement huit écoles fédérales. Celui-ci continue, en vertu de diverses ententes, à financer l'éducation des élèves indiens qui vivent dans les réserves et fréquentent des écoles indiennes, provinciales ou fédérales (voir la pièce 4.3).

Le mandat et les responsabilités du Ministère en matière d'éducation découlent de divers traités, lois, ententes et politiques.

Mandat et responsabilités du Ministère en matière d'éducation

4.15 La *Loi constitutionnelle* (1867) attribue aux assemblées législatives provinciales les pouvoirs en matière de législation régissant l'éducation au Canada. Toutefois, cette *Loi* confère aussi au Parlement du Canada les pouvoirs pour les questions touchant les Indiens et les terres qui leur sont réservées.

4.16 Le mandat et les responsabilités du Ministère découlent de son pouvoir et de ses obligations en vertu de diverses lois, traités, ententes et politiques gouvernementales. Depuis 1927, le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien peut, aux termes de la *Loi sur les Indiens*, prévoir et établir des règlements concernant les écoles pour les Indiens vivant dans les réserves. Ces règlements ont trait à l'enseignement, à l'éducation, aux inspections et à la discipline. La *Loi* prescrit également la fréquentation scolaire des enfants indiens âgés entre 6 et 18 ans.

4.17 De plus, l'État est responsable de la prestation de l'éducation en vertu de divers traités avec les Indiens. Par exemple, le Traité nº 3 entre Sa Majesté la Reine et la tribu des Saulteaux (Indiens ojibway), signé en 1873, indique que « Sa Majesté consent à maintenir des écoles pour l'instruction dans telles réserves...

Pièce 4.2

Données comparatives sur l'éducation

	Indiens	Tous les Canadiens
	Pourcentage	
Élèves pouvant fréquenter une école primaire ou secondaire qui ne sont pas inscrits	20	n.d.
Taux d'abandon avant d'avoir terminé la neuvième année	18	3
Jeunes âgés entre 18 et 20 ans qui ont quitté l'école	40	16
Jeunes âgés entre 18 et 20 ans qui ont obtenu un diplôme	30	63
Population ayant terminé au moins des études secondaires	37*	65

* dans les réserves

n.d. – non disponible

Sources : Affaires indiennes et du Nord Canada, Sous-comité sur l'éducation des autochtones

comme le jugera à propos son gouvernement... lorsque les Sauvages de la réserve le désireront ».

4.18 Parmi les autres mécanismes touchant les responsabilités ministérielles en matière d'éducation, mentionnons les ententes modernes sur les frais de scolarité conclues avec les autorités provinciales, les ententes de financement avec les Premières nations, les ententes sur les règlements de revendications territoriales globales, les ententes sur l'autonomie gouvernementale et les politiques relatives à l'éducation.

Capital humain et importance sur le plan financier

4.19 Les questions relatives à l'éducation sont des priorités majeures pour le gouvernement et les Premières nations, au même titre que l'autonomie gouvernementale, le règlement des revendications et les conditions de vie dans les réserves. On connaît bien les conséquences d'une éducation inadaptée ou inappropriée sur le développement socio-économique à l'échelle communautaire et nationale et sur le sentiment de bien-être personnel. Ainsi, il faut considérer la nécessité d'assurer une éducation convenable et de financer les besoins connexes non seulement comme une dépense, mais aussi comme un investissement dans les ressources humaines actuelles et futures.

4.20 Il convient de noter que les programmes ministériels d'aide sociale et de soutien destinés aux Premières nations coûtent approximativement un milliard de dollars par année, soit environ le même coût que l'enseignement primaire et secondaire. Même si des facteurs autres que l'éducation peuvent influer sur la demande d'aide sociale, il a été démontré que l'éducation, ou le manque d'éducation, est directement liée aux emplois, aux niveaux de revenu et au bien-être éventuel.

4.21 Le niveau de scolarisation est également un facteur qui influe favorablement sur la survie de la culture autochtone, l'autosuffisance économique des Premières nations, le transfert de programmes, la mise en oeuvre des droits ancestraux et les autres questions d'intérêt mutuel pour le Ministère et les Premières nations.

Objet de la vérification

4.22 La vérification avait pour objectifs généraux de déterminer si le Ministère a l'assurance raisonnable qu'il atteint son objectif, à savoir aider les Premières nations à répondre à leurs besoins et à leurs aspirations en matière d'éducation, qu'il tire parti des possibilités actuelles qui s'offrent pour apporter des améliorations à son fonctionnement, y compris à la façon dont il gère les fonds affectés à l'éducation, et qu'il démontre qu'il assume sa responsabilité à l'égard des résultats. D'autres précisions sur cette

Pièce 4.3

Ententes sur le financement de l'éducation

Les modes de financement de l'éducation des enfants indiens vivant dans les réserves incluent :

- les ententes sur les frais de scolarité entre les Premières nations et les autorités scolaires provinciales;
- les ententes sur les frais de scolarité ou le financement entre le Ministère et les autorités scolaires provinciales;
- les ententes-cadres sur les frais de scolarité entre le Ministère et les ministères provinciaux de l'Éducation;
- les ententes tripartites sur l'éducation entre le Ministère, les Premières nations et les autorités provinciales;
- les ententes de financement entre le Ministère et les Premières nations.

ou que ces installations étaient insuffisantes pour répondre aux besoins en éducation.

4.12 Le gouvernement fédéral considérait l'intégration des élèves indiens dans le système scolaire provincial comme une solution aux problèmes liés aux programmes d'études, aux titres de compétence des enseignants, aux installations scolaires et aux autres questions reliées aux méthodes antérieures. Cette intégration nécessitait l'établissement d'ententes sur les frais de scolarité et d'autres accords avec les provinces pour couvrir le coût de l'éducation des élèves membres des Premières nations qui fréquentaient les écoles provinciales.

4.13 Au fil du temps, on a instauré un système d'accords de contribution aux fins du transfert des programmes aux Premières nations. À la fin des années 70, ce transfert était en pleine évolution, de même que les conditions relatives à l'exécution des programmes ministériels par les Premières nations. Aujourd'hui, le Ministère adopte les normes provinciales d'éducation et compte sur leur application pour la prestation de programmes comparables aux élèves indiens vivant dans les réserves, qu'ils soient inscrits à une école indienne, provinciale ou fédérale.

4.14 Le transfert des pouvoirs en matière de gestion et de fonctionnement des écoles fédérales s'est poursuivi; en 1998, les Premières nations géraient 466 écoles et le Ministère administrait seulement huit écoles fédérales. Celui-ci continue, en vertu de diverses ententes, à financer l'éducation des élèves indiens qui vivent dans les réserves et fréquentent des écoles indiennes, provinciales ou fédérales (voir la pièce 4.3).

Le mandat et les responsabilités du Ministère en matière d'éducation découlent de divers traités, lois, ententes et politiques.

Mandat et responsabilités du Ministère en matière d'éducation

4.15 La *Loi constitutionnelle* (1867) attribue aux assemblées législatives provinciales les pouvoirs en matière de législation régissant l'éducation au Canada. Toutefois, cette *Loi* confère aussi au Parlement du Canada les pouvoirs pour les questions touchant les Indiens et les terres qui leur sont réservées.

4.16 Le mandat et les responsabilités du Ministère découlent de son pouvoir et de ses obligations en vertu de diverses lois, traités, ententes et politiques gouvernementales. Depuis 1927, le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien peut, aux termes de la *Loi sur les Indiens*, prévoir et établir des règlements concernant les écoles pour les Indiens vivant dans les réserves. Ces règlements ont trait à l'enseignement, à l'éducation, aux inspections et à la discipline. La *Loi* prescrit également la fréquentation scolaire des enfants indiens âgés entre 6 et 18 ans.

4.17 De plus, l'État est responsable de la prestation de l'éducation en vertu de divers traités avec les Indiens. Par exemple, le Traité n° 3 entre Sa Majesté la Reine et la tribu des Saulteaux (Indiens ojibway), signé en 1873, indique que « Sa Majesté consent à maintenir des écoles pour l'instruction dans telles réserves...

Pièce 4.2

Données comparatives sur l'éducation

	Indiens	Tous les Canadiens
	Pourcentage	
Élèves pouvant fréquenter une école primaire ou secondaire qui ne sont pas inscrits	20	n.d.
Taux d'abandon avant d'avoir terminé la neuvième année	18	3
Jeunes âgés entre 18 et 20 ans qui ont quitté l'école	40	16
Jeunes âgés entre 18 et 20 ans qui ont obtenu un diplôme	30	63
Population ayant terminé au moins des études secondaires	37*	65

* dans les réserves

n.d. – non disponible

Sources : Affaires indiennes et du Nord Canada, Sous-comité sur l'éducation des autochtones

comme le jugera à propos son gouvernement... lorsque les Sauvages de la réserve le désireront ».

4.18 Parmi les autres mécanismes touchant les responsabilités ministérielles en matière d'éducation, mentionnons les ententes modernes sur les frais de scolarité conclues avec les autorités provinciales, les ententes de financement avec les Premières nations, les ententes sur les règlements de revendications territoriales globales, les ententes sur l'autonomie gouvernementale et les politiques relatives à l'éducation.

Capital humain et importance sur le plan financier

4.19 Les questions relatives à l'éducation sont des priorités majeures pour le gouvernement et les Premières nations, au même titre que l'autonomie gouvernementale, le règlement des revendications et les conditions de vie dans les réserves. On connaît bien les conséquences d'une éducation inadaptée ou inappropriée sur le développement socio-économique à l'échelle communautaire et nationale et sur le sentiment de bien-être personnel. Ainsi, il faut considérer la nécessité d'assurer une éducation convenable et de financer les besoins connexes non seulement comme une dépense, mais aussi comme un investissement dans les ressources humaines actuelles et futures.

4.20 Il convient de noter que les programmes ministériels d'aide sociale et de soutien destinés aux Premières nations coûtent approximativement un milliard de dollars par année, soit environ le même coût que l'enseignement primaire et secondaire. Même si des facteurs autres que l'éducation peuvent influer sur la demande d'aide sociale, il a été démontré que l'éducation, ou le manque d'éducation, est directement liée aux emplois, aux niveaux de revenu et au bien-être éventuel.

4.21 Le niveau de scolarisation est également un facteur qui influe favorablement sur la survie de la culture autochtone, l'autosuffisance économique des Premières nations, le transfert de programmes, la mise en oeuvre des droits ancestraux et les autres questions d'intérêt mutuel pour le Ministère et les Premières nations.

Objet de la vérification

4.22 La vérification avait pour objectifs généraux de déterminer si le Ministère a l'assurance raisonnable qu'il atteint son objectif, à savoir aider les Premières nations à répondre à leurs besoins et à leurs aspirations en matière d'éducation, qu'il tire parti des possibilités actuelles qui s'offrent pour apporter des améliorations à son fonctionnement, y compris à la façon dont il gère les fonds affectés à l'éducation, et qu'il démontre qu'il assume sa responsabilité à l'égard des résultats. D'autres précisions sur cette

Pièce 4.3

Ententes sur le financement de l'éducation

Les modes de financement de l'éducation des enfants indiens vivant dans les réserves incluent :

- les ententes sur les frais de scolarité entre les Premières nations et les autorités scolaires provinciales;
- les ententes sur les frais de scolarité ou le financement entre le Ministère et les autorités scolaires provinciales;
- les ententes-cadres sur les frais de scolarité entre le Ministère et les ministères provinciaux de l'Éducation;
- les ententes tripartites sur l'éducation entre le Ministère, les Premières nations et les autorités provinciales;
- les ententes de financement entre le Ministère et les Premières nations.

vérification se trouvent à la fin du chapitre à la section intitulée **À propos de la vérification**.

Observations et recommandations

Questions fondamentales dont il faut s'occuper

On a tardé à lancer des initiatives qui visaient à répondre aux besoins en éducation.

Absence de mesures significatives

4.23 Les problèmes relatifs à l'éducation ont été signalés au Ministère dans de nombreuses études réalisées au fil des ans. Selon une organisation des Premières nations, l'enseignement offert fait l'objet d'études depuis plus de 20 ans. Entre autres, au moins 22 études ont été menées entre 1991 et 1999 dans une région ministérielle. Le Ministère était au courant de celles-ci ou y a participé.

4.24 Certaines questions signalées dans ces études ont trait aux besoins suivants :

- améliorer la régie exercée par les Premières nations dans le domaine de l'éducation, de même que leurs structures de gestion;
- régler la question de la survie des langues autochtones;
- améliorer les programmes d'études pour répondre aux besoins des Premières nations;
- augmenter le financement destiné aux classes spécialisées, aux services de counselling et aux services de bibliothèque;
- combler les lacunes dans des secteurs comme les services offerts par des spécialistes, la technologie et l'orientation;
- améliorer la formation des enseignants.

4.25 Même si le Ministère a financé toutes ces études directement ou indirectement, leur coût total est inconnu. Aucun des rapports qui en découlent et dont nous avons été mis au courant ne s'accompagnait d'un plan de mise en oeuvre ministériel indiquant comment et par qui les mesures correctives nécessaires seraient prises, ainsi que le calendrier et les coûts. Le Ministère nous a informés qu'il n'avait ni accepté ni rejeté les constatations de ces études, et qu'il n'en avait pas discuté avec tous les bureaux régionaux. Par conséquent, tous les avantages éventuels de ces études pourraient ne pas se concrétiser.

4.26 Les coûts assumés pour la production d'études laissées sans suite nous préoccupent, mais nous croyons que les coûts d'une non-intervention sont plus importants.

4.27 Au début de 1998, le gouvernement fédéral a reconnu que des élèves indiens avaient vécu des expériences tragiques dans les pensionnats. Il a également admis que la culture et les valeurs des Indiens avaient été réprimées sous ce régime et que, dans certains cas, des élèves avaient été victimes d'abus. Le gouvernement a accepté de travailler au règlement de ces problèmes avec les Premières nations, les autres groupes autochtones et les autres parties. Parmi les obstacles à surmonter, mentionnons la nécessité de prendre en compte des facteurs complexes comme les sphères de compétence, l'éloignement géographique et les circonstances socio-culturelles.

4.28 Une initiative gouvernementale lancée en 1998, Rassembler nos forces : Le Plan d'action du Canada pour les questions autochtones, cherche à régler ces problèmes d'éducation et d'autres questions. Ce plan intégré et de portée générale vise à apporter des mesures correctives afin d'améliorer la qualité et l'adéquation culturelle de l'éducation, y compris l'efficacité de l'enseignement donné en classe, la participation des

collectivités et des parents, ainsi que la capacité de gestion et de régie. En septembre 1999, le Ministère avait cerné ou amorcé plusieurs projets visant la réforme de l'éducation dans le cadre de cette initiative.

4.29 Affaires indiennes et du Nord Canada devrait démontrer comment ses initiatives, y compris Rassembler nos forces : Le Plan d'action du Canada pour les questions autochtones, parviendront à régler les questions de longue date et à améliorer l'éducation des Premières nations. Des plans d'action indiquant comment et par qui seront prises des mesures, ainsi que les calendriers, les coûts et les responsabilités en matière de financement devraient être mis en oeuvre promptement.

Le Ministère doit définir et officialiser son rôle en matière d'éducation

4.30 Nombre d'intervenants ont un intérêt direct dans le domaine de l'éducation. Parmi ceux-ci, mentionnons le Ministère, les Premières nations et leurs organisations, les éducateurs, les autorités scolaires provinciales, les parents des élèves et, bien sûr, les élèves eux-mêmes. Chaque partie a un rôle important à jouer dans la recherche d'une éducation de qualité.

4.31 Le mandat du Ministère à l'égard de l'éducation évolue depuis au moins le XIX^{e} siècle. En plus des responsabilités fédérales en matière d'éducation précisées dans les divers traités avec les Indiens, le gouvernement détient toujours des pouvoirs conférés par la loi en ce qui concerne l'éducation des Indiens. En vertu de la *Loi sur les Indiens*, le Ministère a le pouvoir de jouer un rôle actif dans le domaine de l'éducation. Toutefois, en vertu de diverses ententes, il a délégué son pouvoir aux Premières nations et aux provinces en ce qui concerne l'enseignement à offrir aux élèves indiens et la manière de le faire.

4.32 Dans le *Budget des dépenses* 1999–2000 qu'il a présenté au Parlement, le Ministère indique que son objectif en matière d'éducation consiste à aider les Premières nations à répondre à leurs besoins et à leurs aspirations. Toutefois, il existe un manque de clarté et d'uniformité au Ministère pour ce qui est du rôle qu'il doit jouer afin d'atteindre cet objectif.

4.33 Par exemple, le Ministère a reconnu que les Premières nations ne sont pas toutes prêtes à accepter d'assumer la responsabilité des programmes transférés, y compris en matière d'éducation. Et pourtant, de nombreuses régions ministérielles considèrent que leur rôle principal est d'assurer un service de financement. Seulement un des sept bureaux régionaux exécute un programme d'éducation et, même là, la principale priorité consiste à négocier et à fournir un financement pour l'éducation.

Le Ministère doit clarifier son rôle en matière d'éducation.

4.34 Le Ministère examine actuellement son rôle dans le domaine de l'éducation, y compris l'établissement des priorités, l'élaboration des programmes d'études, la désignation et le financement des services de soutien admissibles et d'autres questions. Par exemple, certaines régions ministérielles n'ont pas entièrement précisé leur rôle pour ce qui est d'assurer une éducation de qualité. Dans une région, cette situation est en partie attribuable au fait qu'on ne connaît pas les répercussions du nouveau régime de régie de certaines Premières nations.

4.35 À mesure que les relations entre les parties évoluent, le Ministère devra décider s'il doit jouer un rôle en matière de financement, d'établissement des normes d'éducation, de surveillance, de développement des capacités, de prestation de conseils ou de coordination — et s'il doit assumer tous ces rôles, quelques-uns d'entre eux ou n'en assumer aucun. Des éclaircissements doivent être apportés afin que le Ministère puisse raisonnablement déterminer si sa capacité et ses ressources actuelles sont suffisantes pour lui permettre d'atteindre

son objectif. À défaut de quoi, la capacité du Ministère de réaliser son objectif et de s'acquitter de ses responsabilités sera mise en péril.

4.36 Le Ministère ainsi que certaines Premières nations et certaines provinces entreprennent à l'heure actuelle de nouveaux projets qui portent sur la compétence des Premières nations dans le domaine de l'éducation. L'un de ces projets concerne les nations mi'kmaqs de la Nouvelle-Écosse. En avril 1999, une loi fédérale, la *Loi sur l'éducation des Mi'kmaqs* et une loi de la Nouvelle-Écosse, la *Mi'kmaq Education Act,* sont entrées en vigueur, entérinant cette entente.

4.37 Nous avons examiné ce projet qui est exposé dans l'encadré à la page 4–13, afin de trouver des occasions de « tirer des leçons » qui pourraient être utiles aux prochaines initiatives de ce genre. Des négociations sont en cours entre le gouvernement fédéral et au moins dix groupes de Premières nations dans d'autres régions pour leur permettre d'exercer un plus grand contrôle sur l'éducation dans leurs collectivités.

4.38 De telles ententes visent à répondre aux aspirations des Premières nations en ce qui a trait à un meilleur contrôle de l'éducation de leurs membres. Nous pensons que la mise en oeuvre de l'entente avec les Mi'kmaqs permettra au fil du temps de déterminer les avantages à obtenir, les pièges à éviter et l'à-propos des rôles et des secteurs de compétence prévus des parties.

4.39 Étant donné que le Ministère cherche à répondre aux besoins et aux aspirations des Premières nations en matière d'éducation, il importe donc qu'il précise comment il s'y prendra. Et comme le Ministère a choisi de se fier aux Premières nations et aux autorités scolaires provinciales pour la conception et la présentation d'un enseignement approprié, son rôle doit être défini en fonction des leurs. Si les autres parties ne tiennent pas compte des besoins en éducation des élèves indiens, le Ministère doit prendre les mesures qui s'imposent.

4.40 Nous n'avons pu trouver une définition officielle du rôle ou des responsabilités du Ministère en matière d'éducation. Par conséquent, sa responsabilité à l'égard des résultats est affaiblie et l'assurance que le financement de l'éducation est affecté comme il se doit n'est pas évidente, au mieux. En définissant son rôle, le Ministère doit déterminer le rôle de direction qu'il doit jouer afin de remplir ses fonctions, d'assumer ses responsabilités et de respecter ses obligations dans ce domaine. Entre autres, il doit :

- préciser les résultats à obtenir, y compris le développement des capacités des Premières nations;
- déterminer et évaluer les répercussions de toute contrainte à laquelle il fait face;
- tenir compte des rôles et des responsabilités des autres parties;
- définir ses responsabilités à l'égard des résultats;
- communiquer clairement son rôle aux parties visées.

4.41 Affaires indiennes et du Nord Canada devrait définir et officialiser son rôle en matière d'éducation tout en tenant compte des rôles des autres parties. Il devrait démontrer comment il remplira ses responsabilités et atteindra son objectif, en plus d'évaluer les répercussions de son rôle sur ses ressources et sa capacité.

L'écart en matière de scolarisation sera difficile à combler

4.42 L'éducation financée par le Ministère vise à garantir que la culture autochtone n'est pas négligée et à assurer aux élèves une éducation qui soit reconnue par d'autres administrations et par les institutions d'enseignement

(suite à la page 4–14)

Entente sur l'éducation des Mi'kmaqs

Le cas suivant illustre une initiative prise par le Ministère, la province de la Nouvelle-Écosse et neuf Premières nations en ce qui concerne les pouvoirs et les responsabilités en matière d'éducation.

Contexte

En février 1997, les gouvernements du Canada et de la Nouvelle-Écosse et 9 des 13 Premières nations mi'kmaqs admissibles ont signé une entente habilitant ces Premières nations à exercer leur compétence en matière d'enseignement primaire et secondaire dans les réserves indiennes et à accepter la responsabilité concernant l'éducation, sous réserve des conditions convenues. Cette entente a été consacrée dans une loi en avril 1999. En vertu de cette entente, les Premières nations concernées sont exemptées des dispositions sur l'éducation de la *Loi sur les Indiens*. De plus, leurs mesures législatives touchant l'éducation dans les réserves l'emporteront sur les lois provinciales relatives à l'éducation.

En transférant la compétence législative en matière d'éducation aux Premières nations mi'kmaqs participantes, cette entente offre de nouvelles possibilités ainsi que des restrictions éventuelles. Par exemple, les questions comme la nature et la durée de la compétence des Premières nations, le financement de l'éducation, l'abrogation de l'entente par l'une ou l'autre des parties et l'exclusion des articles sur l'éducation dans la *Loi sur les Indiens* sont assujetties aux conditions convenues. De plus, les Premières nations doivent fournir une éducation selon une norme comparable à celle des autres systèmes d'éducation au Canada.

En octobre 1998, les 9 Premières nations participantes comptaient 2 250 élèves dans les écoles primaires et secondaires, et 76 p. 100 d'entre eux fréquentaient une école gérée par les Premières nations. Le Ministère a estimé que le financement de cette initiative coûtera environ 25 millions de dollars pour 1999–2000.

Objet de notre examen

Notre examen visait à trouver des exemples d'occasions pour « tirer des leçons » qui pourraient être utiles aux prochaines initiatives de ce genre. Nous avons également pris connaissance des positions des quatre Premières nations qui pouvaient participer, mais ont choisi de ne pas le faire. Nous n'avons pas examiné la mise en oeuvre de cette entente, mais nous envisagerons de le faire une fois que d'autres progrès auront été accomplis.

Voici quelques exemples d'occasions permettant de tirer des leçons.

Occasions permettant de tirer des leçons

État de préparation — régie et reddition de comptes. Nous nous attendions à trouver une évaluation commune, réalisée par les Premières nations et le Ministère, de l'état de préparation des Premières nations à la mise en oeuvre efficace de leur rôle accru, qui tiendrait compte de leurs besoins, de leurs priorités et de leurs méthodes sur le plan culturel. Une évaluation semblable pourrait aider les deux parties à bien assumer leurs responsabilités respectives. Toutefois, aucune évaluation commune n'a été fournie durant la vérification.

L'entente et son plan de mise en oeuvre prévoient l'exercice des pouvoirs par les Premières nations et l'obligation, pour elles, de rendre des comptes à leurs membres. Ces dispositions prévoient l'établissement de processus transparents et équitables pour l'adoption de lois et règlements sur l'éducation, l'administration de l'éducation, ainsi que les recours efficaces et les questions connexes.

Les ententes de financement entre le Ministère et les Premières nations exigent que les Premières nations fournissent des autoévaluations de leur reddition de comptes et de leur gestion au Ministère. En ce qui concerne les neuf Premières nations participantes, nous avons constaté que deux autoévaluations avaient été menées à bien et que trois autres étaient en voie d'élaboration. Ces autoévaluations indiquaient généralement que des améliorations devaient être apportées dans plusieurs domaines, y compris la gestion financière, la gestion des programmes, l'élaboration de règlements et les questions organisationnelles.

Cette entente précise également les obligations du Ministère. Celles-ci ont principalement trait aux questions de financement. Nous nous attendions à trouver d'autres dispositions relatives à la responsabilité ministérielle de la mise en oeuvre réussie de cette entente; toutefois, l'entente n'en fait pas mention. À notre avis, une attention soutenue dans ces domaines pourrait améliorer la qualité et la portée de l'éducation offerte. Des fonctionnaires nous ont avisés qu'une étude avait été entreprise récemment aux fins de la présentation d'un rapport sur la façon dont les Premières nations gèrent les programmes d'éducation.

État de préparation — capacité pédagogique et financière. Sept des Premières nations participantes gèrent des écoles dans les réserves. Nous croyons qu'une évaluation du rendement antérieur de ces écoles aurait été utile aux parties pour l'établissement d'une entente en fonction de leurs besoins. Toutefois, aucune évaluation n'était disponible auprès du Ministère.

Nous avons en outre remarqué que ces Premières nations ont produit, en septembre 1999, un rapport touchant trois des neuf Premières nations participantes et demandant au Ministère d'intervenir de façon urgente. Entre autres, ce rapport faisait état de besoins de financement additionnels et de besoins pédagogiques particuliers, notamment en ce qui a trait à l'instruction dans la langue autochtone. Il y est indiqué en outre que la perte de l'usage de la langue est l'une des principales conséquences néfastes de la fréquentation des écoles provinciales par les enfants autochtones. Nous n'avons pu facilement établir si ces préoccupations résultaient directement du transfert de compétences. Le Ministère est en train d'étudier ce rapport.

M121

IMPORTANT NOTE CONCERNING THE FOLLOWING PAGES

THE PAGES WHICH FOLLOW HAVE BEEN FILMED TWICE IN ORDER TO OBTAIN THE BEST REPRODUCTIVE QUALITY

USERS SHOULD CONSULT ALL THE PAGES REPRODUCED ON THE FICHE IN ORDER TO OBTAIN A COMPLETE READING OF THE TEXT.

REMARQUE IMPORTANTE CONCERNANT LES PAGES QUI SUIVENT

LES PAGES SUIVANTES ONT ÉTÉ REPRODUITES EN DOUBLE AFIN D'AMÉLIORER LA QUALITÉ DE REPRODUCTION

LES UTILISATEURS DOIVENT CONSULTER TOUTES LES PAGES REPRODUITES SUR LA FICHE AFIN D'OBTENIR LA LECTURE DU TEXTE INTÉGRAL

micromedia
a division of IHS Canada

20 Victoria Street
Toronto, Ontario M5C 2N8
Tel.: (416) 362-5211
Toll Free: 1-800-387-2689
Fax: (416) 362-6161
Email: info@micromedia.on.ca

Nous croyons que le transfert de pouvoirs, en règle générale, devrait s'accompagner de niveaux de financement adéquats pour assurer la mise en oeuvre réussie du rôle élargi assumé par les Premières nations. Nous nous attendrions donc à ce que le Ministère analyse ce rapport afin de déterminer les mesures à prendre. En même temps, le Ministère doit veiller à ne pas financer l'éducation de manière excessive par suite de cette nouvelle entente.

Examen de la mise en oeuvre. Le plan de mise en oeuvre de l'entente prévoit un examen commun annuel des résultats de la mise en oeuvre. Deux examens auraient dû avoir été menés à bien au moment de la vérification; toutefois, aucun n'a été effectué. Le Ministère nous a fait savoir que certains travaux étaient en cours à cet égard.

Nous constatons que les résultats de pareils examens pourraient être utiles à plusieurs négociations sur la compétence en matière d'éducation qui sont actuellement en cours avec d'autres Premières nations. Par conséquent, nous encouragerions les parties à terminer ces examens promptement.

Positions des Premières nations non participantes. Quatre des 13 Premières nations admissibles ont choisi de ne pas être partie à cette entente parce que, à leur avis :

- L'entente est un transfert de pouvoirs fédéraux et non un traité, comme prévu.
- Les besoins à long terme dans le domaine de l'éducation ne sont pas protégés, car les parties ne se sont pas engagées à renouveler l'entente au-delà de la période prévue de cinq ans.
- Le Ministère et l'autorité scolaire n'ont pas alloué suffisamment de temps aux Premières nations pour qu'elles consultent les membres de leurs collectivités au sujet des questions générales touchant l'éducation.
- L'application des articles sur l'éducation prévus dans la *Loi sur les Indiens* a été suspendue sans consultation suffisante.
- Il y avait des conflits apparents entre l'autorité scolaire des Premières nations et les systèmes provinciaux.

Conclusion

Nous croyons qu'à la longue la mise en oeuvre de cette entente déterminera les avantages à obtenir, les pièges à éviter et la pertinence des rôles et de la compétence prévus pour les parties.

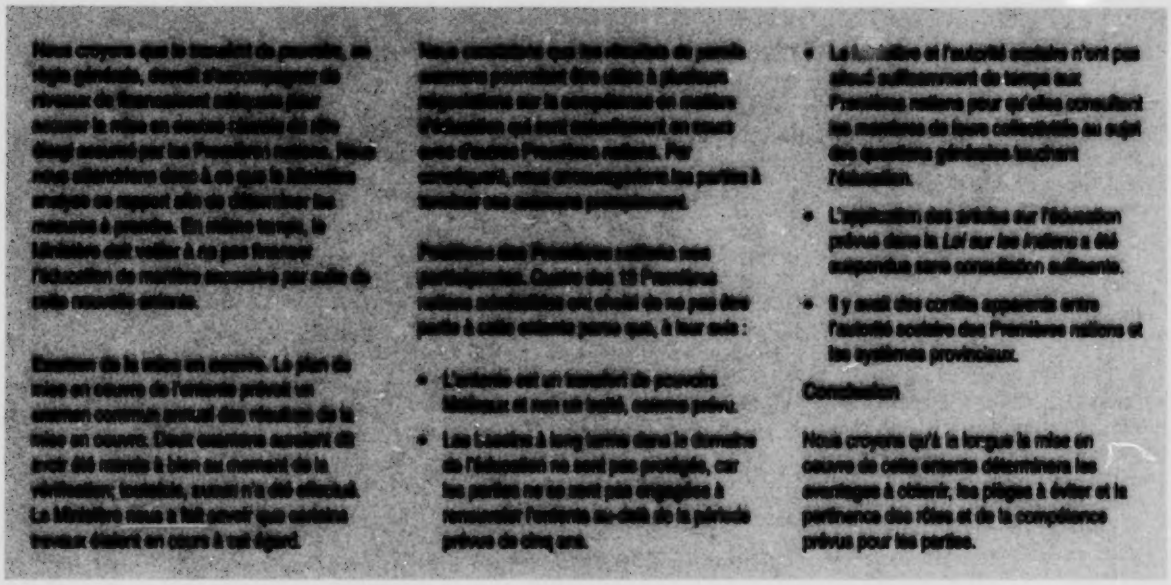
(suite de la page 4–12)

supérieur. En fin de compte, les élèves indiens ayant reçu ce genre d'éducation seraient avantagés d'un point de vue socio-économique.

4.43 Nous avons cependant trouvé un écart important en ce qui a trait à la réussite scolaire des élèves indiens et des élèves non indiens, compte tenu des exigences provinciales en la matière et des résultats obtenus. Nous constatons également que le taux de croissance démographique dans les réserves entraîne une augmentation de la demande de services d'éducation. À mesure que cette urgence se fait sentir, la diminution de l'écart au niveau de la scolarisation représente un défi considérable pour toutes les parties intéressées. L'élimination de cet écart permettra d'évaluer dans quelle mesure le Ministère et les Premières nations sont déterminés à résoudre cette question.

4.44 Dans son rapport sur le rendement présenté au Parlement en mars 1999, le Ministère a indiqué que des résultats étaient en train de se concrétiser. Il fonde son opinion sur les progrès signalés entre 1991 et 1996 en ce qui concerne la population vivant dans les réserves qui a au moins terminé ses études secondaires. Le Ministère signale une amélioration dans le taux de réussite des élèves indiens au niveau secondaire sur une période de cinq ans, taux qui est passé de 31 p. 100 à 37 p. 100. Cependant, le taux de réussite pour l'ensemble de la population canadienne se situait à 65 p. 100 en 1996. À ce rythme, il faudra environ 23 ans pour que le taux d'achèvement des études secondaires de la population indienne des réserves atteigne celui de l'ensemble de la population canadienne, si ce taux demeure constant. Nous croyons qu'il est urgent de réduire cet écart et de le faire plus rapidement.

4.45 Même si le Ministère mentionne qu'environ 27 000 élèves membres de Premières nations poursuivent des études collégiales ou universitaires, il ne possède pas de données lui permettant d'attribuer ce fait à son rôle et à ses activités dans le domaine de l'éducation. Il n'a pas non plus déterminé le nombre total d'élèves indiens sous sa compétence qui auraient pu poursuivre leurs études collégiales ou universitaires.



(suite de la page 4–12)

supérieur. En fin de compte, les élèves indiens ayant reçu ce genre d'éducation seraient avantagés d'un point de vue socio-économique.

4.43 Nous avons cependant trouvé un écart important en ce qui a trait à la réussite scolaire des élèves indiens et des élèves non indiens, compte tenu des exigences provinciales en la matière et des résultats obtenus. Nous constatons également que le taux de croissance démographique dans les réserves entraîne une augmentation de la demande de services d'éducation. À mesure que cette urgence se fait sentir, la diminution de l'écart au niveau de la scolarisation représente un défi considérable pour toutes les parties intéressées. L'élimination de cet écart permettra d'évaluer dans quelle mesure le Ministère et les Premières nations sont déterminés à résoudre cette question.

4.44 Dans son rapport sur le rendement présenté au Parlement en mars 1999, le Ministère a indiqué que des résultats étaient en train de se concrétiser. Il fonde son opinion sur les progrès signalés entre 1991 et 1996 en ce qui concerne la population vivant dans les réserves qui a au moins terminé ses études secondaires. Le Ministère signale une amélioration dans le taux de réussite des élèves indiens au niveau secondaire sur une période de cinq ans, taux qui est passé de 31 p. 100 à 37 p. 100. Cependant, le taux de réussite pour l'ensemble de la population canadienne se situait à 65 p. 100 en 1996. À ce rythme, il faudra environ 23 ans pour que le taux d'achèvement des études secondaires de la population indienne des réserves atteigne celui de l'ensemble de la population canadienne, si ce taux demeure constant. Nous croyons qu'il est urgent de réduire cet écart et de le faire plus rapidement.

4.45 Même si le Ministère mentionne qu'environ 27 000 élèves membres de Premières nations poursuivent des études collégiales ou universitaires, il ne possède pas de données lui permettant d'attribuer ce fait à son rôle et à ses activités dans le domaine de l'éducation. Il n'a pas non plus déterminé le nombre total d'élèves indiens sous sa compétence qui auraient pu poursuivre leurs études collégiales ou universitaires.

4.46 En vue d'aider à combler l'écart en matière de scolarisation, le Ministère, les Premières nations, un gouvernement provincial et d'autres parties intéressées ont signé un protocole d'entente au mois de février 1999 afin d'améliorer le rendement scolaire des élèves indiens dans cette province. Celle-ci et les Premières nations se sont engagées par la suite à lier le financement des programmes à la réussite scolaire, y compris à l'établissement de principes et d'objectifs de rendement. Le Ministère considère cette initiative comme une orientation future de l'éducation des Premières nations, même s'il est trop tôt pour en évaluer le succès.

4.47 Parmi les principales préoccupations que les Premières nations ont signalées au Ministère figurent celles qui ont trait à la culture, notamment les pénuries chroniques d'enseignants qualifiés dans les domaines des langues et des études autochtones, le manque de programmes d'études adaptés à la culture et l'insuffisance du financement.

4.48 Parmi les autres préoccupations à propos de l'écart sur le plan de la scolarisation, mentionnons ce qui suit :

- Le Ministère ne sait pas si les élèves ayant des besoins particuliers sont bien identifiés et reçoivent l'aide nécessaire. Ces élèves sont soit défavorisés sur le plan physiologique, soit en difficulté d'apprentissage. En raison du manque signalé de compétences en matière de diagnostic dans les réserves, nous croyons que les possibilités de sous-estimation ou de surestimation du nombre de ces élèves sont élevées. De plus, le Ministère ne sait pas si tous les fonds affectés aux services de diagnostic et d'aide sont réellement utilisés à cette fin. Dans une région, les coûts annuels s'élèvent à 581 $ par élève et ce, pour tous les élèves. En outre, il ne sait pas combien de temps ces élèves sont considérés comme des élèves ayant des besoins particuliers. À cause de cette situation, il est plus difficile de trouver des occasions d'améliorer les services. Dans une autre région, où les coûts variaient entre 2 047 $ et 65 650 $ par élève ayant des besoins particuliers, il n'y avait aucun processus ou moyen pour s'assurer que les besoins de ces élèves avaient été satisfaits.

- En général, le Ministère n'examine pas les énoncés de mission, les objectifs et les plans des écoles qu'il finance. Par conséquent, il ne dispose pas d'une information utile sur l'orientation générale de ces écoles. Une telle information l'aiderait à déterminer si les besoins sont satisfaits et si son rôle est pertinent.

- Les réserves comptent beaucoup plus d'écoles primaires que d'écoles secondaires. En conséquence, les élèves doivent quitter leur réserve pour fréquenter une école secondaire provinciale, le cas échéant. Le Ministère n'a aucune stratégie globale pour déterminer et évaluer le besoin d'écoles secondaires chez les Premières nations, et intervenir en conséquence.

- Les récentes évaluations des écoles dans les réserves soulignent la nécessité d'améliorer considérablement divers aspects comme les programmes d'études, la formation des enseignants, l'équipement et les politiques relatives aux devoirs. Toutefois, le Ministère ne surveille pas la mise en oeuvre des recommandations découlant des évaluations.

- En vertu des conditions de ses ententes de financement avec les Premières nations, le Ministère exige de toutes les Premières nations qu'elles lui fournissent une autoévaluation de leur gestion et de leur reddition de comptes. Cette évaluation vise à cerner les améliorations à apporter à la régie, à la reddition de comptes, à la capacité d'assurer l'exécution des programmes transférés et aux questions connexes touchant les Premières nations. Nous avons remarqué que bon nombre des évaluations exigées étaient manquantes; les évaluations fournies faisaient état de faiblesses dans la gestion de l'éducation,

On doit répondre aux besoins culturels et scolaires des élèves indiens.

mais il n'y avait pratiquement aucune information ministérielle indiquant si des mesures correctives avaient été prises. De plus, nous avons constaté dans une région que l'information tirée des autoévaluations n'avait pas été partagée avec les fonctionnaires ministériels responsables de l'éducation dans d'autres régions et que ceux-ci n'avaient pas participé à la conception du questionnaire d'autoévaluation.

- Le Ministère participe peu à l'élaboration, avec les Premières nations, des principes et instruments pédagogiques, y compris la conception des programmes d'études, les normes en matière d'instruction et les titres de compétence des enseignants. Comme le Ministère se fie aux Premières nations et aux provinces, il doit obtenir l'assurance que l'éducation est conçue et offerte selon son objectif et ses responsabilités. Dans une région ministérielle, la province n'a mis à jour que récemment le programme scolaire afin d'inclure des guides sur les langues et les études autochtones. Cette mesure est en vigueur depuis septembre 1999 pour la neuvième année et elle le sera en septembre 2000 pour la dixième année. Des fonctionnaires nous ont informés que le programme d'études pour les autres années est encore en voie d'élaboration dans ces deux domaines.

4.49 En juin 1996, le Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord a publié les résultats d'une étude menée par son Sous-comité sur l'éducation des autochtones. Le Sous-comité a présenté quatre recommandations, lesquelles sont résumées à la pièce 4.4. En octobre 1999, le Ministère n'était pas en mesure de prouver que toutes ces recommandations avaient été mises en oeuvre.

4.50 L'écart au niveau de la scolarisation affecte directement le bien-être actuel des élèves indiens et réduit leurs possibilités d'améliorer leur situation au plan socio-économique. Elle influe sur les coûts de l'aide sociale et peut davantage exposer le Ministère à des contestations de nature juridique et morale. De plus, cet écart peut nuire aux transferts des responsabilités, à la mise en oeuvre de la politique gouvernementale sur les droits ancestraux et à la survie de la culture autochtone.

Pièce 4.4

Recommandations du Sous-comité sur l'éducation des autochtones – juin 1996

- Le Ministère devrait considérer l'établissement d'un Institut d'enseignement autochtone comme sa principale priorité.
- Une loi fédérale devrait être rédigée en consultation avec les autorités scolaires des Premières nations, notamment pour reconnaître ces autorités comme des personnes morales distinctes des conseils de bande et abroger les articles de la *Loi sur les Indiens* qui portent sur l'éducation des membres de ces Premières nations.
- Le Ministère devrait réévaluer ses méthodes de financement afin de mieux tenir compte des besoins en éducation des Premières nations.
- Le Ministère devrait collaborer avec les Premières nations et les institutions financières afin d'établir de nouvelles ententes visant l'obtention de capitaux aux fins de l'éducation.

Source : Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord

4.51 Les facteurs socio-économiques qui influent sur la réussite scolaire incluent le caractère adéquat des habitations et des infrastructures, ainsi que le développement économique. Certains des facteurs qui favorisent cet écart vont au-delà du mandat et du contrôle du Ministère. Par exemple, il est difficile pour celui-ci d'influer sur les conseils donnés par les parents, lesquels jouent un rôle important dans l'éducation. Toutefois, le Ministère n'a pas essayé d'isoler et d'évaluer les facteurs dans ses domaines de responsabilité afin d'apporter des améliorations. Il y a en outre de nouveaux obstacles à surmonter. Par exemple, certaines provinces ont apporté des changements radicaux à leur système d'éducation ces derniers temps ou sont en train de le faire. Le Ministère devra

mais il n'y avait pratiquement aucune information ministérielle indiquant si des mesures correctives avaient été prises. De plus, nous avons constaté dans une région que l'information tirée des autoévaluations n'avait pas été partagée avec les fonctionnaires ministériels responsables de l'éducation dans d'autres régions et que ceux-ci n'avaient pas participé à la conception du questionnaire d'autoévaluation.

- Le Ministère participe peu à l'élaboration, avec les Premières nations, des principes et instruments pédagogiques, y compris la conception des programmes d'études, les normes en matière d'instruction et les titres de compétence des enseignants. Comme le Ministère se fie aux Premières nations et aux provinces, il doit obtenir l'assurance que l'éducation est conçue et offerte selon son objectif et ses responsabilités. Dans une région ministérielle, la province n'a mis à jour que récemment le programme scolaire afin d'inclure des guides sur les langues et les études autochtones. Cette mesure est en vigueur depuis septembre 1999 pour la neuvième année et elle le sera en septembre 2000 pour la dixième année. Des fonctionnaires nous ont informés que le programme d'études pour les autres années est encore en voie d'élaboration dans ces deux domaines.

4.49 En juin 1996, le Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord a publié les résultats d'une étude menée par son Sous-comité sur l'éducation des autochtones. Le Sous-comité a présenté quatre recommandations, lesquelles sont résumées à la pièce 4.4. En octobre 1999, le Ministère n'était pas en mesure de prouver que toutes ces recommandations avaient été mises en oeuvre.

4.50 L'écart au niveau de la scolarisation affecte directement le bien-être actuel des élèves indiens et réduit leurs possibilités d'améliorer leur situation au plan socio-économique. Elle influe sur les coûts de l'aide sociale et peut davantage exposer le Ministère à des contestations de nature juridique et morale. De plus, cet écart peut nuire aux transferts des responsabilités, à la mise en oeuvre de la politique gouvernementale sur les droits ancestraux et à la survie de la culture autochtone.

Pièce 4.4

Recommandations du Sous-comité sur l'éducation des autochtones – juin 1996

- **Le Ministère devrait considérer l'établissement d'un Institut d'enseignement autochtone comme sa principale priorité.**
- **Une loi fédérale devrait être rédigée en consultation avec les autorités scolaires des Premières nations, notamment pour reconnaître ces autorités comme des personnes morales distinctes des conseils de bande et abroger les articles de la *Loi sur les Indiens* qui portent sur l'éducation des membres de ces Premières nations.**
- **Le Ministère devrait réévaluer ses méthodes de financement afin de mieux tenir compte des besoins en éducation des Premières nations.**
- **Le Ministère devrait collaborer avec les Premières nations et les institutions financières afin d'établir de nouvelles ententes visant l'obtention de capitaux aux fins de l'éducation.**

Source : Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord

4.51 Les facteurs socio-économiques qui influent sur la réussite scolaire incluent le caractère adéquat des habitations et des infrastructures, ainsi que le développement économique. Certains des facteurs qui favorisent cet écart vont au-delà du mandat et du contrôle du Ministère. Par exemple, il est difficile pour celui-ci d'influer sur les conseils donnés par les parents, lesquels jouent un rôle important dans l'éducation. Toutefois, le Ministère n'a pas essayé d'isoler et d'évaluer les facteurs dans ses domaines de responsabilité afin d'apporter des améliorations. Il y a en outre de nouveaux obstacles à surmonter. Par exemple, certaines provinces ont apporté des changements radicaux à leur système d'éducation ces derniers temps ou sont en train de le faire. Le Ministère devra

déterminer les répercussions de ces changements sur les élèves indiens.

4.52 Affaires indiennes et du Nord Canada, en collaboration avec les Premières nations et selon les besoins et les aspirations de celles-ci, devrait élaborer et mettre en oeuvre sans tarder un plan d'action comportant des cibles afin de combler l'écart en matière de scolarisation.

Il faut de bons indicateurs de rendement et de résultats

4.53 Des indicateurs de rendement et de résultats en matière d'éducation sont nécessaires pour fournir l'assurance que le Ministère atteint son objectif et pour démontrer qu'il assume sa responsabilité à l'égard des résultats. Cette information doit prendre en compte non seulement les intrants, notamment les ressources utilisées aux fins de la prestation de l'éducation, mais aussi les extrants et les résultats, comme le nombre d'élèves visés et leur niveau de scolarisation. À l'heure actuelle, le Ministère recueille l'information suivante :

- des renseignements pour la liste nominative (inscription des élèves);
- des données de recensement;
- les déclarations des Premières nations sur les brevets d'enseignement;
- d'autres données périodiques.

4.54 Ces données doivent être fiables et être pertinentes pour le Ministère. Celui-ci sait que des améliorations sont nécessaires dans ces domaines. Par exemple, il doit s'assurer que les renseignements fournis par les Premières nations sont complets et respectent les exigences en matière de rapport énoncées dans les ententes de financement. De plus, en l'absence d'un rôle ministériel clairement défini, il se peut que les données recueillies, même si elles sont fiables, ne répondent pas bien aux besoins du Ministère.

4.55 En outre, le Ministère ne peut comparer les données sur le décrochage et le niveau de scolarisation des élèves indiens qui fréquentent des écoles des Premières nations avec les données semblables sur les élèves indiens qui fréquentent des écoles provinciales. Le Ministère et les Premières nations éprouvent donc des difficultés à cerner les occasions précises d'augmenter le niveau de scolarisation des élèves indiens dans chaque système scolaire.

4.56 De plus, une comparaison entre les examens administrés aux élèves indiens et ceux qui sont administrés aux élèves non indiens serait utile pour déterminer si les besoins des élèves sont satisfaits. Par exemple, un programme national d'examen exécuté en mai 1997 (non administré par le Ministère) a permis d'évaluer les connaissances de base et les connaissances avancées en mathématiques de 48 000 élèves de toutes les régions du Canada. Les écoles des Premières nations n'ont pas participé à ce programme. Cela s'est traduit par une occasion ratée d'obtenir de l'information sur le rendement des élèves indiens.

4.57 Le fait que l'on doive évaluer de nombreux facteurs rend très complexe la question des indicateurs de rendement et de résultats significatifs dans le domaine de l'éducation. Ces facteurs ont trait à la diversité des élèves, à leur nombre, à leurs besoins, aux titres de compétence des enseignants, aux programmes, aux ressources et à la technologie disponibles, aux tendances démographiques, aux objectifs et aux structures scolaires, ainsi qu'à d'autres questions. Des indicateurs utiles devraient donc probablement comprendre plusieurs sources d'information en plus des examens. Quelques exemples d'indicateurs de rendement et de résultats potentiellement utiles sont présentés à la pièce 4.5.

4.58 La détermination, l'élaboration, la cueillette et l'utilisation de données appropriées sur le rendement et les résultats constituent un défi considérable.

Ce défi est encore plus important, car le Ministère ne connaît pas les besoins et les aspirations des Premières nations en matière d'éducation, lesquelles sont plus de 600.

Le Ministère a besoin d'une meilleure information sur le rendement.

4.59 À notre avis, à moins que des indicateurs appropriés ainsi que des cibles soient fixés et respectés, l'amélioration des services éducatifs, l'obligation pour les Premières nations de rendre des comptes à leurs membres et la responsabilité ministérielle à l'égard des résultats envers le Parlement seront entravées.

4.60 Affaires indiennes et du Nord Canada, de concert avec les parties concernées, devrait élaborer et appliquer des indicateurs de rendement et de résultats adéquats, ainsi que fixer des cibles.

Occasions d'apporter des améliorations

Les coûts d'une éducation comparable ne sont pas disponibles

4.61 Le Ministère a besoin d'une information fiable sur les coûts afin de s'acquitter de ses responsabilités de façon rentable. Cela est particulièrement important lorsque trois types de prestation de l'éducation sont en place (écoles des Premières nations, de la province et du gouvernement fédéral). Par exemple, les variations de coûts pourraient indiquer l'efficience, l'inefficience, une différence dans le niveau de prestation des programmes, ainsi que des fluctuations dans la qualité de l'éducation.

4.62 Selon de récentes études ministérielles, les coûts de l'éducation par élève varient assez et parfois considérablement parmi les écoles des Premières nations, des provinces et du gouvernement fédéral. Plusieurs raisons peuvent expliquer ces variations, notamment l'objet de l'étude sur les coûts, la méthode d'établissement des coûts, l'étendue des services inclus ou exclus, les normes d'éducation appliquées, le nombre d'élèves et la situation géographique, et l'efficience des programmes.

4.63 Par conséquent, il se peut que les études disponibles sur les coûts ne fournissent pas de données concluantes et fiables permettant de comparer les coûts réels assumés en matière d'éducation. Ces données pourraient servir aux prises de décisions actuelles et futures sur les niveaux de financement, les autres choix en matière d'éducation et l'efficience opérationnelle. De plus, la reddition de comptes à l'égard des résultats est lacunaire lorsqu'il manque des données pertinentes sur les coûts comparatifs.

Pièce 4.5

Indicateurs de rendement et de résultats potentiellement utiles

Les indicateurs de rendement et de résultats qui pourraient s'avérer utiles comprennent :

- la qualité des produits éducatifs offerts et dispensés;
- le niveau de satisfaction des besoins culturels;
- le taux de succès des élèves ayant des besoins particuliers;
- le degré de réalisation des objectifs scolaires dans une école ou une région;
- le degré d'acquisition, par les élèves, de connaissances, de compétences et d'attitudes qui leur permettront de poursuivre des études postsecondaires;
- la contribution de l'éducation à l'autosuffisance économique des Premières nations;
- une comparaison des coûts de l'enseignement par élève et des résultats à l'intérieur et à l'extérieur du même système d'éducation;
- le degré de satisfaction de la collectivité à l'égard de l'éducation.

Ce défi est encore plus important, car le Ministère ne connaît pas les besoins et les aspirations des Premières nations en matière d'éducation, lesquelles sont plus de 600.

Le Ministère a besoin d'une meilleure information sur le rendement.

4.59 À notre avis, à moins que des indicateurs appropriés ainsi que des cibles soient fixés et respectés, l'amélioration des services éducatifs, l'obligation pour les Premières nations de rendre des comptes à leurs membres et la responsabilité ministérielle à l'égard des résultats envers le Parlement seront entravées.

4.60 Affaires indiennes et du Nord Canada, de concert avec les parties concernées, devrait élaborer et appliquer des indicateurs de rendement et de résultats adéquats, ainsi que fixer des cibles.

Occasions d'apporter des améliorations

Les coûts d'une éducation comparable ne sont pas disponibles

4.61 Le Ministère a besoin d'une information fiable sur les coûts afin de s'acquitter de ses responsabilités de façon rentable. Cela est particulièrement important lorsque trois types de prestation de l'éducation sont en place (écoles des Premières nations, de la province et du gouvernement fédéral). Par exemple, les variations de coûts pourraient indiquer l'efficience, l'inefficience, une différence dans le niveau de prestation des programmes, ainsi que des fluctuations dans la qualité de l'éducation.

4.62 Selon de récentes études ministérielles, les coûts de l'éducation par élève varient assez et parfois considérablement parmi les écoles des Premières nations, des provinces et du gouvernement fédéral. Plusieurs raisons peuvent expliquer ces variations, notamment l'objet de l'étude sur les coûts, la méthode d'établissement des coûts, l'étendue des services inclus ou exclus, les normes d'éducation appliquées, le nombre d'élèves et la situation géographique, et l'efficience des programmes.

4.63 Par conséquent, il se peut que les études disponibles sur les coûts ne fournissent pas de données concluantes et fiables permettant de comparer les coûts réels assumés en matière d'éducation. Ces données pourraient servir aux prises de décisions actuelles et futures sur les niveaux de financement, les autres choix en matière d'éducation et l'efficience opérationnelle. De plus, la reddition de comptes à l'égard des résultats est lacunaire lorsqu'il manque des données pertinentes sur les coûts comparatifs.

Pièce 4.5

Indicateurs de rendement et de résultats potentiellement utiles

Les indicateurs de rendement et de résultats qui pourraient s'avérer utiles comprennent :

- la qualité des produits éducatifs offerts et dispensés;
- le niveau de satisfaction des besoins culturels;
- le taux de succès des élèves ayant des besoins particuliers;
- le degré de réalisation des objectifs scolaires dans une école ou une région;
- le degré d'acquisition, par les élèves, de connaissances, de compétences et d'attitudes qui leur permettront de poursuivre des études postsecondaires;
- la contribution de l'éducation à l'autosuffisance économique des Premières nations;
- une comparaison des coûts de l'enseignement par élève et des résultats à l'intérieur et à l'extérieur du même système d'éducation;
- le degré de satisfaction de la collectivité à l'égard de l'éducation.

Le Ministère ne connaît pas les coûts réels de l'éducation

4.64 Il convient de noter que les fonds alloués et les coûts de l'éducation peuvent différer les uns des autres. Par exemple, une étude réalisée en mars 1999 conclut qu'il n'est pas possible de déterminer comment les fonds que le Ministère fournit aux écoles des Premières nations sont réellement dépensés, car chaque Première nation administre son propre plan de dépenses. Nous avons signalé des préoccupations semblables dans nos vérifications antérieures des modes de financement entre le Ministère et les Premières nations. Nous avions alors fait remarquer que les Premières nations ont le pouvoir d'allouer à divers programmes les fonds reçus du Ministère. Par conséquent, les coûts réels par élève dans les écoles des Premières nations pourraient être supérieurs ou inférieurs au montant alloué que le Ministère utilise dans ses comparaisons.

4.65 De plus, nous n'avons pu trouver d'analyses distinctes des coûts par élève dans les écoles primaires et secondaires des Premières nations. Il n'y avait pas non plus de données indiquant les coûts par élève payés directement aux autorités provinciales, séparément de données précisant les coûts par élève payés directement aux Premières nations. Le Ministère a besoin de ces renseignements pour l'aider à déterminer les possibilités de mieux utiliser les ressources afin d'améliorer les résultats.

4.66 Nous avons également observé que les méthodes actuelles que le Ministère utilise pour affecter des fonds de son administration centrale à ses régions sont en grande partie fondées sur des données élaborées il y a au moins 15 ans. Le Ministère ne possède aucune analyse à jour pour l'aider à déterminer si la pratique actuelle correspond aux besoins réels en matière d'éducation et est raisonnable dans les circonstances.

4.67 Le manque d'information pertinente sur les coûts rend la planification de l'éducation plus difficile, nuit au fonctionnement efficient des écoles gérées par les Premières nations ainsi qu'au recensement des meilleures pratiques, et rend plus ardus les efforts visant à combler l'écart en matière de scolarisation.

4.68 Affaires indiennes et du Nord Canada devrait élaborer et appliquer des critères de coût uniformes en fonction des différentes méthodes de prestation, afin de déterminer les tendances réelles touchant les coûts de l'éducation. Le Ministère devrait utiliser cette information pour l'aider à cerner les meilleures pratiques qu'il faudrait perpétuer et à améliorer les autres, selon le cas.

Le Ministère ne sait pas combien d'argent les Premières nations dépensent aux fins de l'éducation.

Il faut régler les questions relatives aux ententes sur le financement de l'éducation

4.69 Les ententes sur le financement de l'éducation fournissent le cadre de financement des services d'enseignement. Notre examen d'un échantillon d'ententes dans trois importantes régions ministérielles a révélé diverses questions que le Ministère doit régler. Nos observations soulignent des lacunes considérables dans les pratiques du Ministère en général. En voici quelques exemples.

4.70 Manque d'ententes sur le financement de l'éducation. Dans une région, nous avons remarqué 244 cas où nous nous attendions à trouver des ententes entre les Premières nations ou le Ministère et les autorités scolaires provinciales en ce qui concerne l'inscription des élèves aux écoles provinciales en 1998–1999. Toutefois, le Ministère n'a trouvé de pareilles ententes que dans 58 cas. De plus, il ne savait pas si une entente était en vigueur dans 128 cas et a estimé qu'il n'existait aucune entente dans les 58 autres cas.

4.71 Le Ministère a des ententes de financement avec certaines autorités scolaires provinciales, mais elles portent essentiellement sur les besoins en financement. Elles ne peuvent remplacer des ententes individuelles qui devraient préciser les besoins en matière d'éducation des diverses collectivités indiennes situées dans des zones urbaines, rurales, éloignées ou difficiles d'accès. À notre avis, ce manque d'ententes et ce manque de connaissances sur l'existence des ententes diminuent considérablement l'assurance dont le Ministère a besoin pour déterminer s'il atteint son objectif général.

Un plus grand nombre d'ententes sur le financement de l'éducation doivent être signées.

4.72 Nous avons en outre remarqué dans une région ministérielle qu'une entente-cadre sur les frais de scolarité entre le Ministère et le ministère provincial de l'Éducation avait expiré en 1992 et n'avait pas été renouvelée. Cette entente, en vigueur pendant cinq ans, précisait les conditions relatives au paiement des frais de scolarité. De plus, elle reconnaissait que des différences linguistiques et culturelles existent entre les élèves indiens et les élèves non indiens et qu'elles pouvaient exiger un soutien additionnel de façon à permettre aux élèves indiens de réussir à l'école. Cette entente précisait que l'objectif de la parité en matière d'éducation entre les élèves indiens et les élèves non indiens dans la province était considéré comme une priorité importante.

4.73 Le Ministère a indiqué que les ententes locales en matière d'éducation négociées entre chacune des Premières nations et les districts scolaires locaux mettaient l'accent sur l'amélioration de l'éducation dans cette région. Cette approche peut convenir à certaines Premières nations, mais d'autres auraient peut-être avantage à conclure des ententes particulières ainsi que des ententes-cadres qui préciseraient les normes et les attentes minimales. Nous croyons que ces ententes prises ensemble peuvent influer favorablement sur la qualité, l'uniformité, la portée et le coût de l'éducation des élèves indiens. Par exemple, elles peuvent fournir l'occasion de cerner les besoins à combler en matière d'éducation et les stratégies connexes à utiliser.

4.74 Cas en litige liés aux ententes. La mise en oeuvre d'ententes entre certaines Premières nations et les autorités scolaires provinciales a donné lieu à des litiges qui se sont traduits par le non-paiement de frais que ces Premières nations devaient à la province. Par exemple, en décembre 1999, 17 districts scolaires provinciaux d'une région ont signalé que 23 Premières nations ne payaient pas les frais de scolarité qu'elles s'étaient engagées à verser. Le montant en souffrance s'établissait à 6,3 millions de dollars.

4.75 Même si le Ministère a indiqué qu'il avait davantage travaillé récemment au règlement de ces questions, nous avons constaté qu'il n'avait pas entièrement déterminé quelles parties de ce montant de 6,3 millions de dollars étaient attribuables à un financement insuffisant ou à d'autres raisons. Lorsqu'un manque de financement n'est pas la cause, le Ministère doit savoir où l'argent est allé. Cette information ainsi qu'une analyse de toute autre raison pour la retenue d'un paiement aideraient le Ministère à adopter la meilleure ligne de conduite.

4.76 Absence de critères écrits relatifs au choix des ententes sur le financement de l'éducation. Comme plusieurs types d'ententes peuvent être utilisés, nous nous attendions à trouver des critères permettant de cerner les circonstances dans lesquelles un type particulier d'entente serait utilisé. Le Ministère n'a pas élaboré de tels critères. Par conséquent, il court un plus grand risque qu'une entente inappropriée soit utilisée, ce qui pourrait entraîner des conséquences néfastes sur les services offerts.

4.77 En novembre 1996 et en avril 1999, nous avons signalé une préoccupation semblable à propos de la

nécessité pour le Ministère de veiller à ce que certaines ententes de financement qu'il conclut avec les Premières nations correspondent à leur état de préparation pour ce qui est d'assumer une responsabilité accrue en matière de gestion des programmes ministériels transférés. La même remarque s'applique aux ententes sur l'éducation, surtout à cause de la grande diversité des Premières nations et des autorités scolaires.

4.78 Il faut améliorer la surveillance. Une surveillance suffisante de la mise en oeuvre des ententes sur le financement de l'éducation est importante pour assurer la prestation d'une éducation convenable à un coût raisonnable et conformément aux ententes applicables. Nous croyons que peu importe le mode de prestation de l'éducation — par des écoles des Premières nations, de la province ou du gouvernement fédéral — le Ministère a une responsabilité à assumer en ce qui a trait à l'efficacité de la surveillance. Ce n'est pas seulement parce que le Ministère finance l'éducation, mais aussi parce qu'il a des obligations à remplir pour sa prestation.

4.79 Une fonction de surveillance appropriée demanderait l'utilisation de normes nationales minimales portant, entre autres, sur :

- les objectifs, la nature, l'étendue et la portée de la surveillance;
- le recensement des cas présentant un risque plus élevé aux fins d'un examen plus approfondi ou plus fréquent;
- l'obligation d'établir les plans d'action par écrit aux fins de la prise de mesures correctives lorsque cela est indiqué;
- une exigence en matière de rapport qui met l'accent sur les leçons apprises à des fins d'application future;
- les méthodes pour obtenir l'assurance que les Premières nations elles-mêmes ont une fonction de surveillance efficace.

4.80 Nous n'avons pu trouver de régime de surveillance qui portait sur ces questions et pouvait favoriser l'obtention de meilleurs résultats. Par exemple, dans un cas, une autorité scolaire provinciale n'a reconnu avoir surfacturé des frais de scolarité à une Première nation pour un montant approximatif de 700 000 $ qu'après un examen déclenché par suite d'un déficit inattendu signalé par cette Première nation.

4.81 On ne connaît pas l'étendue du problème des factures incorrectes, en partie à cause de l'absence d'un régime de surveillance efficace. Toutefois, ce cas sert à illustrer que le Ministère a besoin d'obtenir une assurance, surtout lorsqu'il se fie à d'autres parties pour fournir des services d'enseignement.

4.82 Vérification de la liste nominative. La liste nominative est utilisée pour déterminer le montant du financement alloué à l'éducation des élèves indiens qui fréquentent une école située dans une réserve ou à l'extérieur. Cette liste sert à indiquer le nombre d'élèves inscrits au début de l'année scolaire, à l'appui des montants budgétisés pour l'éducation. Des rajustements à cette liste sont apportés lorsque le Ministère vérifie les données réelles sur la fréquentation scolaire que lui soumettent les écoles. Si cette liste renferme trop de noms, il peut en résulter une affectation excessive de fonds destinés à l'éducation.

4.83 Par suite de notre examen sommaire de la vérification de la liste nominative par le Ministère, nous avons noté deux grandes possibilités d'accroître les avantages de ce processus :

- la possibilité d'élaborer et d'appliquer une stratégie globale de vérification de la liste nominative;
- la possibilité d'accroître l'utilisation des données figurant sur la liste nominative.

4.84 Stratégie de vérification. Le Ministère n'a pas de stratégie globale de vérification de la liste nominative. Les pratiques de vérification varient parmi les régions ministérielles en ce qui a trait à la fréquence et à la méthode utilisée. Nous avons constaté que ces diverses pratiques ne sont pas fondées sur des évaluations des risques dûment consignées qui tiennent compte des possibilités d'erreurs dans les listes nominatives communiquées. Les risques peuvent varier parmi les Premières nations et les régions. Ils peuvent également varier entre les écoles des réserves et les écoles situées à l'extérieur des réserves.

Le Ministère doit consulter davantage les Premières nations à propos de leurs besoins en éducation.

4.85 Une stratégie globale pourrait notamment porter sur ce qui suit :

- la pertinence de l'allocation des fonds;
- la détermination des risques par l'école et les coûts-avantages éventuels des efforts de vérification;
- les niveaux acceptables des coûts de vérification et les niveaux d'erreur tolérables;
- des solutions autres qu'une vérification directe, notamment se fier aux contrôles provinciaux;
- les genres de mesures correctives à envisager lorsque des erreurs sont décelées;
- la pertinence des vérifications, leur étendue, le choix du moment et la fréquence;
- la présentation de rapports sur les résultats des vérifications.

4.86 Sans une stratégie globale de vérification, il est difficile, voire même impossible, pour le Ministère de savoir si ses efforts de vérification lui fournissent l'assurance dont il a besoin à un coût raisonnable.

4.87 Utilisation des données figurant sur la liste nominative. Le Ministère peut utiliser la liste nominative à des fins liées de près à l'écart de scolarisation et à l'atteinte de son objectif, à savoir aider les Premières nations à répondre à leurs besoins et à leurs aspirations en matière d'éducation. Par exemple, il pourrait recueillir des informations sur les cours offerts et suivis et sur les progrès réalisés par les élèves en se servant de cette liste. Par la suite, cette information pourrait servir à l'élaboration d'indicateurs de rendement ou y être reliée. L'information obtenue aiderait le Ministère, les Premières nations et les autorités scolaires provinciales, car ils pourraient plus facilement cerner les domaines où il y a des problèmes et évaluer leur importance générale afin de prendre les mesures qui s'imposent.

4.88 Consultations relatives aux questions pédagogiques. L'éducation financée par le Ministère vise à appuyer les élèves membres d'une Première nation qui ont divers besoins scolaires, professionnels, culturels ou particuliers. Il est donc essentiel que les Premières nations contribuent comme il se doit aux éléments fondamentaux de l'éducation, comme la formulation des objectifs en matière d'éducation, la conception des programmes d'études, les méthodes d'enseignement, l'évaluation des élèves et des enseignants, ainsi que les principes d'éducation généraux.

4.89 À cette fin, le Ministère, les Premières nations et les ministères provinciaux de l'Éducation devraient se consulter. À ce chapitre, nous avons remarqué une certaine participation de la part des comités et des organismes des Premières nations qui s'intéressent aux questions d'éducation ainsi que l'établissement de contacts avec les autorités scolaires provinciales. Toutefois, nous n'avons pu trouver de mécanisme ministériel qui garantirait une représentation adéquate des 600 Premières nations ou leur fournirait l'occasion de participer de façon efficace.

4.90 Affaires indiennes et du Nord Canada, en consultation avec les Premières nations, devrait élaborer et mettre en oeuvre un plan d'action afin de profiter des possibilités d'améliorer son fonctionnement et notamment les points suivants :

- **le manque d'ententes sur le financement de l'éducation;**
- **le règlement des cas en litige touchant des ententes;**
- **l'absence de critères écrits relatifs au choix des ententes sur le financement de l'éducation;**
- **la surveillance de la mise en oeuvre des ententes;**
- **la vérification de la liste nominative et l'utilisation de celle-ci;**
- **les consultations relatives aux questions pédagogiques.**

Les évaluations des écoles sont importantes pour assurer la réussite, mais bon nombre manquent

4.91 Le Ministère exige une évaluation des écoles des réserves tous les cinq ans et fournit des fonds aux Premières nations à cette fin. Il compte généralement sur les Premières nations pour la réalisation de ces évaluations.

4.92 Ces évaluations visent à mesurer le rendement général des écoles ainsi qu'à étudier les questions particulières qui pourraient s'appliquer à une école donnée. De bonnes évaluations permettent notamment de cerner les possibilités d'améliorer l'éducation.

4.93 Nous avons observé ce qui suit :

- Un nombre considérable d'évaluations requises n'ont jamais été effectuées. Par exemple, dans une importante région ministérielle, au moins 31 (ou 29 p. 100) des 106 écoles des Premières nations qui étaient ouvertes depuis plus de cinq ans n'avaient jamais fait l'objet d'une évaluation. Dans une autre région, 15 des 53 évaluations effectuées accusaient des retards variant d'un an jusqu'à neuf ans. Dans une troisième région, le Ministère ne sait pas combien d'évaluations ont été faites.
- Les évaluations dont nous avons pris connaissance révèlent de sérieuses lacunes en ce qui concerne le fonctionnement des écoles.
- Le Ministère n'a aucun mécanisme systématique lui permettant de s'assurer que l'on a donné suite aux recommandations qui lui ont été communiquées et d'avoir confirmation de leur mise en oeuvre.

Le Ministère doit s'assurer que les évaluations sont effectuées et que l'on en tient compte.

4.94 Dans le cas d'une école des Premières nations, une évaluation menée en 1998 a donné lieu à 86 recommandations touchant des améliorations à apporter à l'égard de presque chaque aspect de l'éducation. Ce rapport a fait remarquer que bon nombre des recommandations formulées dans un examen en 1991 n'avaient pas été mises en oeuvre. Dans une autre école des Premières nations, une évaluation effectuée en 1999 s'est traduite par 240 recommandations. Cela n'est pas de bon augure pour les écoles n'ayant pas encore fait l'objet d'une évaluation.

4.95 De plus, le Ministère ne demande généralement pas l'accès aux évaluations effectuées dans les écoles provinciales, même s'il finance l'éducation provinciale pour environ 40 p. 100 de l'ensemble des élèves indiens inscrits. Par conséquent, il ne possède pas suffisamment d'information pour bien cerner les problèmes d'importance non résolus ou même déterminer si les évaluations provinciales traitent des questions pertinentes pour les élèves indiens.

4.96 Affaires indiennes et du Nord Canada devrait s'assurer que les évaluations des écoles des réserves soient effectuées comme il se doit. Il devrait également demander, obtenir

et examiner les évaluations des écoles provinciales fréquentées par des élèves indiens. De plus, il devrait élaborer des méthodes pour faire en sorte que toutes les recommandations valables découlant des évaluations soient mises en oeuvre dans un délai raisonnable.

Conclusion

4.97 Même si le Ministère a signalé certains progrès ces dernières années, il doit déployer considérablement plus d'efforts pour améliorer le niveau de scolarisation des élèves membres d'une Première nation tout en répondant à leurs besoins culturels. De nombreuses parties ont examiné la question de l'éducation offerte aux Indiens et elles font part de leurs préoccupations à ce sujet depuis de nombreuses années. Des mesures correctives doivent être prises de toute urgence. L'accroissement de la demande en services éducatifs par suite des changements démographiques dans les collectivités autochtones exacerbera l'urgence ressentie aujourd'hui. En l'absence de progrès satisfaisants, la perte de capital humain augmentera, des occasions favorables seront perdues, les coûts financiers des programmes sociaux seront élevés et les relations entre le gouvernement et les membres des Premières nations se détérioreront.

4.98 Le Ministère doit aussi obtenir l'assurance qu'il atteint son objectif, à savoir aider les Premières nations à répondre à leurs besoins et à leurs aspirations en matière d'éducation. Ce faisant, il doit définir officiellement son rôle dans ce domaine. Cela est une condition préalable à la détermination de la capacité et des ressources nécessaires pour atteindre son objectif. Le Ministère n'a pas réussi à tirer parti des possibilités qui s'offraient d'améliorer son fonctionnement, à intervenir dans les circonstances et à démontrer qu'il a assumé sa responsabilité à l'égard des résultats.

4.99 Nous croyons que le Ministère ne peut réussir à fournir une éducation aux élèves indiens que si leurs besoins et leurs aspirations sont bien cernés et pris en compte par un système d'éducation conçu pour y répondre. Nous encourageons tous les intervenants, y compris le Ministère, les Premières nations, les provinces et les parents d'enfants d'âge scolaire, à collaborer efficacement à l'objectif commun : réaliser des progrès.

Réponse globale du Ministère : *Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien reconnaît l'importance des nombreuses questions soulevées dans ce chapitre concernant l'éducation des Premières nations. Il reconnaît notamment la nécessité de collaborer avec toutes les parties afin de préciser son rôle en matière d'éducation, d'élaborer et d'utiliser des indicateurs de rendement appropriés et d'améliorer son rendement opérationnel.*

Le Ministère demeure convaincu que les élèves membres des Premières nations doivent avoir accès à des programmes d'éducation qui soient de qualité comparable à celle des programmes offerts dans leur province de résidence. Ces programmes doivent aussi leur permettre d'être admis sans difficulté à une école publique ou de poursuivre des études postsecondaires.

Au milieu des années 60, on ne comptait au Canada que quelques centaines d'étudiants membres des Premières nations inscrits à des études universitaires ou collégiales. Aujourd'hui, il y en a plus de 27 000. Divers facteurs ont contribué à cette augmentation, mais l'un des indices du succès de l'enseignement primaire et secondaire est le nombre d'élèves poursuivant leurs études au niveau postsecondaire.

La réforme de l'éducation est un projet clé découlant de l'initiative Rassembler nos forces — Le plan d'action du Canada pour les questions autochtones *entreprise au début de 1998. Dans le cadre de cette initiative, le Ministère qui bénéficie de l'engagement et de la participation active*

de tous ses partenaires cherche à améliorer l'éducation des Premières nations de manière concrète et continue. Ainsi, il désire doter les Premières nations d'un système d'éducation plus efficace et mieux structuré et combler plus rapidement l'écart de scolarisation entre les élèves membres des Premières nations et les autres élèves canadiens.

Dans une région, par exemple, une importante organisation qui travaille en collaboration avec plusieurs ministères fédéraux et provinciaux entreprend à l'heure actuelle d'offrir à un grand nombre de Premières nations des services de même type que ceux offerts par les conseils ou commissions scolaires. Cette organisation et d'autres ont amorcé une gamme de projets tels que l'enrichissement des programmes d'études, l'utilisation et l'enseignement accrus des langues autochtones et la conception d'autres programmes spécialisés. Certains de ces projets misent sur l'apport que peuvent fournir à leur système d'éducation d'autres secteurs tel que l'industrie privée.

Le Ministère collaborera avec les Premières nations à l'élaboration et à la mise en oeuvre de plans d'action qui répondront aux besoins et à la situation particulière de chaque région. Le Ministère est conscient de la nécessité de suivre de près ces mesures et les progrès accomplis pour améliorer le système d'éducation des Premières nations.

Il importe de mentionner que le Ministère souscrit, depuis les années 70, au principe du contrôle de l'éducation des Indiens par les Indiens, principe avancé par la Fraternité des Indiens du Canada, maintenant l'Assemblée des Premières nations. Ce principe suppose que les Premières nations ont le pouvoir d'administrer leurs propres écoles et de collaborer avec les gouvernements provinciaux pour offrir à leurs enfants de bons programmes d'études qui tiennent compte de leur culture.

En acceptant le principe selon lequel les Indiens contrôlent l'éducation des Indiens, le Ministère délaisse graduellement son rôle traditionnel qui consistait à offrir directement des services d'éducation. À la place, il établit graduellement une relation de gouvernement à gouvernement. Aujourd'hui, le rôle du Ministère varie en fonction du degré d'autonomie de chaque Première nation, et cette autonomie dépend de la capacité de chaque Première nation de se gouverner elle-même et de la portée de l'aide qu'elle s'attend de recevoir du Ministère.

Le Ministère est conscient que la diversité de ces rôles peut engendrer de la confusion non seulement au sein des Premières nations, mais également à l'intérieur du Ministère. Pour cette raison, il se voit obligé de préciser son rôle en matière d'éducation des Premières nations, ce qui constitue une mesure essentielle à la réussite de ses efforts visant à resserrer la collaboration avec les Premières nations et les provinces dans l'administration des programmes d'éducation. Cette redéfinition de son rôle est également un premier pas nécessaire vers l'élaboration d'un plan d'action pour améliorer ses opérations. Ce plan comprendra, notamment, des indicateurs de rendement appropriés.

C'est peut-être en Colombie-Britannique que l'on obtient la meilleure indication de l'orientation future de l'éducation des Premières nations. Comme il a été dit dans ce chapitre, le protocole d'entente signé entre le gouvernement provincial, le Ministère, les Premières nations et les autres partenaires du domaine de l'éducation, renferme un engagement touchant l'amélioration des chances de succès des élèves autochtones en Colombie-Britannique. Il encourage, à l'échelle locale, la participation active en matière d'établissement d'objectifs de rendement et de suivi des progrès. Le premier produit découlant de ce protocole d'entente est un accord conclu entre un groupe de Premières nations et le district

scolaire provincial de Kamloops dans lequel il est précisé que les frais de scolarité versés par les Premières nations sont fonction de la responsabilité assumée par le district scolaire à l'égard du rendement des élèves.

Ce sont des mesures comme celles-là qui aideront à réduire l'écart de rendement plus rapidement que ce qui est suggéré dans le chapitre.

À propos de la vérification

Objectifs

La vérification visait à déterminer si le Ministère :

- a une assurance raisonnable qu'il atteint son objectif, à savoir aider les collectivités des Premières nations et les collectivités inuites à répondre à leurs besoins et à leurs aspirations en matière d'éducation;
- tire parti des possibilités actuelles qu'il a d'apporter des améliorations à son fonctionnement, y compris à la façon dont il gère le financement de l'éducation;
- démontre qu'il assume sa responsabilité à l'égard des résultats en ce qui concerne son mandat en matière d'éducation.

Étendue

L'étendue de la vérification et la méthode utilisée comprenaient un examen du volet du mandat ministériel portant sur l'enseignement primaire et secondaire des élèves indiens vivant dans les réserves. Nous avons également examiné comment le Ministère exécute son mandat. À cette fin, nous avons étudié certaines activités et de l'information connexe, y compris un échantillon d'ententes sur le financement de l'éducation. La vérification n'a pas porté sur la construction et l'entretien des écoles, car ces questions ont fait l'objet d'un rapport en 1995 et en 1997 par suite de nos vérifications des immobilisations dans les réserves.

Nous avons mené cette vérification à l'administration centrale et dans les trois principales régions du Ministère, lesquelles ont reçu environ 50 p. 100 du financement total aux niveaux primaire et secondaire pour l'éducation de quelque 57 000 élèves. De plus, nous avons visité une quatrième région relativement au cas décrit dans l'encadré à la page 4–13, et nous avons obtenu des renseignements d'autres régions suivant les besoins.

En outre, nous avons obtenu l'opinion de deux importantes organisations représentant les Premières nations, ainsi que les points de vue de certaines autorités provinciales et d'une association professionnelle dans le monde de l'éducation.

Critères

Nous avons utilisé les critères de vérification généraux suivants. Nous nous attendions à ce que le Ministère :

- ait une assurance raisonnable qu'il atteint son objectif, à savoir aider les collectivités des Premières nations et les collectivités inuites à répondre à leurs besoins et à leurs aspirations en matière d'éducation;
- tire parti des possibilités actuelles qu'il a d'apporter des améliorations à son fonctionnement, y compris à la façon dont il gère le financement de l'éducation;
- démontre qu'il assume sa responsabilité à l'égard des résultats en ce qui concerne son mandat en matière d'éducation.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Don Young
Directeur principal : Grant Wilson
Directeur : Ted Bonder

Kathleen Hobbs
Martha Lywak
Marjorie Pound
Erin Windatt

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec M. Grant Wilson.

Rapport du vérificateur général du Canada à la Chambre des communes – 2000
Table des matières

Volume 1 – Avril 2000

Chapitre	
	Avant-propos et Points saillants
1	La qualité du service
2	Développement des ressources humaines Canada – La qualité du service au niveau local
3	Citoyenneté et Immigration Canada – Le volet économique du programme canadien d'immigration
4	Affaires indiennes et du Nord Canada – L'enseignement primaire et secondaire
	Chapitres 5 et 6
5	Agence des douanes et du revenu du Canada – Les voyageurs arrivant au Canada : la gestion des risques aux points d'entrée
6	Agence des douanes et du revenu du Canada et ministère des Finances – Le traitement des demandes de crédit d'impôt pour la recherche scientifique et le développement expérimental
7	Gendarmerie royale du Canada – Les services offerts aux responsables de l'application de la loi
8	Ministère des Finances – La gestion de la dette du Canada : les nouveaux défis à relever
9	La rationalisation du régime de gestion des ressources humaines : une étude de l'évolution des rôles et des responsabilités

Rapport du

vérificateur général du Canada

à la Chambre des communes

Chapitre 5

Agence des douanes et du revenu du Canada – Les voyageurs arrivant au Canada : la gestion des risques aux points d'entrée

Chapitre 6

Agence des douanes et du revenu du Canada et ministère des Finances – Le traitement des demandes de crédit d'impôt pour la recherche scientifique et le développement expérimental

Avril 2000

Le Rapport d'avril 2000 comporte 9 chapitres ainsi que l'Avant–propos et les Points saillants. Pour mieux répondre aux besoins de nos clients, il est disponible sur divers supports. Pour obtenir d'autres documents ou les obtenir sur un autre support, voir la Table des matières et le bon de commande à la fin du présent document.

Dans le présent rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2000
N° de catalogue FA1–2000/1–6F
ISBN 0–662–84528–5

English copies also available

Chapitre 5

Agence des douanes et du revenu du Canada

Les voyageurs arrivant au Canada : la gestion des risques aux points d'entrée

Les travaux de vérification dont traite ce chapitre ont été menés conformément au mandat législatif, aux politiques et aux méthodes du Bureau du vérificateur général. Ces politiques et méthodes respectent les normes recommandées par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Les paragraphes numérotés et en caractères gras indiquent des recommandations.

Table des matières

		Page
Points saillants		5–5
Introduction		5–7
	Un environnement qui évolue	5–7
	Objet de la vérification	5–8
Observations et recommandations		5–9
	Importance de la stratégie d'observation	5–9
	L'évaluation du risque est incomplète	5–10
	Les inspecteurs des douanes jouent un rôle essentiel	5–11
	Partage de l'information, outils et formation — Améliorations requises	5–12
	Partage et communication de l'information	5–13
	Outils des inspecteurs des douanes	5–15
	Besoins en formation du personnel des douanes	5–19
	Traitement accéléré des voyageurs — CANPASS (Autoroutes)	5–22
	Les économies prévues n'ont pas encore été réalisées	5–23
	Les douanes n'ont pas appliqué les leçons apprises à l'expansion du programme CANPASS (Autoroutes)	5–24
	Absence d'objectifs de rendement pour déterminer le succès du programme CANPASS (Autoroutes)	5–24
	Mesure du rendement	5–26
	Les douanes ont établi un certain nombre d'indicateurs de rendement	5–26
	Les mesures présentent des faiblesses	5–27
	Information importante à obtenir	5–27
	Il faut de meilleurs systèmes pour fournir de l'information sur le rendement	5–27
	Rapport sur le rendement	5–29
Conclusion		5–29
À propos de la vérification		5–30
Pièces		
5.1	Résidants revenant au Canada et visiteurs	5–7
5.2	Mesures d'exécution découlant des inspections	5–18
5.3	Véhicules traités dans le cadre du programme CANPASS en pourcentage de l'ensemble des véhicules	5–23
5.4	Formulaires de déclaration des voyageurs	5–25
5.5	Sondages (1996–1997 à 1999–2000)	5–28

Agence des douanes et du revenu du Canada

Les voyageurs arrivant au Canada : la gestion des risques aux points d'entrée

Points saillants

5.1 L'Agence des douanes et du revenu du Canada déploie beaucoup d'efforts pour moderniser ses opérations douanières et utiliser plus efficacement les technologies existantes. Cependant, nous avons constaté que plusieurs améliorations importantes s'imposaient.

5.2 Une stratégie claire et complète d'observation de la loi et des règlements est un élément essentiel de promotion de cette observation. Les douanes n'ont pas encore de stratégie globale d'observation décrivant clairement leurs plans pour encourager l'observation volontaire, ainsi que leur approche en vue d'une exécution responsable.

5.3 Nous avons constaté que l'évaluation des risques était incomplète : les douanes ne disposent pas de l'information importante nécessaire provenant de plusieurs ministères et organismes, pour évaluer pleinement les risques auxquels leurs inspecteurs sont confrontés. Il faut qu'elles déterminent les secteurs où les risques sont les plus élevés afin d'établir la meilleure façon de les contrôler. Nous avons recommandé que les douanes mettent plus d'empressement à obtenir une description précise des risques qu'elles doivent assumer, aux divers bureaux d'entrée, en raison des responsabilités qu'elles doivent y exercer au nom d'autres ministères — par exemple, au nom de Citoyenneté et Immigration Canada, de Santé Canada et de l'Agence canadienne d'inspection des aliments — et qu'elles utilisent les données ainsi obtenues pour faire une évaluation nationale des risques. Il leur faut également établir avec ces ministères un protocole d'entente à jour qui décrit les responsabilités et les rôles de chacun.

5.4 Nous avons également constaté que les inspecteurs des douanes à la frontière et dans les aéroports ont besoin d'être mieux équipés pour effectuer le travail complexe qui leur est confié. Ils doivent faire appliquer les lois et règlements sur les douanes et l'accise et prendre des décisions de tout ordre pour de nombreux autres ministères. Lors du traitement des voyageurs, les inspecteurs des douanes doivent prendre très rapidement des décisions. Les douanes possèdent de l'information, des systèmes et des programmes de formation pour aider leurs agents, mais l'information n'est pas communiquée uniformément, les systèmes doivent être améliorés et la formation est inégale.

Contexte et autres observations

5.5 En 1998–1999, le programme des douanes de l'Agence des douanes et du revenu du Canada a permis de traiter plus de 104 millions de voyageurs arrivant au Canada aux points ou bureaux d'entrée. Environ la moitié d'entre eux étaient des résidants du Canada qui revenaient au pays. La plupart des voyageurs entrent au Canada par transport routier en provenance des États-Unis (79 p. 100) ou par transport aérien (17 p. 100). Depuis 1991–1992, le nombre de voyageurs arrivant par la route a diminué, tandis que le nombre de voyageurs aériens a crû de près de 48 p. 100, en partie en raison de l'Accord Canada–États-Unis sur l'ouverture des espaces aériens.

5.6 Au fil des ans, le rôle des douanes a évolué. Autrefois, elles s'occupaient surtout de percevoir des recettes; désormais elles ont pour rôle de faciliter l'entrée des voyageurs et des marchandises, de protéger la société canadienne et de promouvoir la compétitivité des entreprises canadiennes.

5.7 Les douanes fonctionnent dans un environnement qui continue d'évoluer. Pour faire face à ce changement, elles ont préparé en 1990 et en 1998 des documents d'étude qui servent de schéma directeur pour préciser leur orientation future et les initiatives à prendre dans ce contexte. Les douanes ont franchi des étapes importantes pour atteindre les objectifs qu'elles s'étaient fixés en 1990. Elles viennent de diffuser un projet de plan d'action quinquennal pour la mise en oeuvre des initiatives exposées dans le document d'étude de 1998.

Les réponses de l'Agence des douanes et du revenu du Canada sont intégrées au présent chapitre. L'Agence est d'accord avec nos sept recommandations et ses réponses présentent un certain nombre de mesures visant à leur donner suite.

Introduction

5.8 Le tourisme et le commerce international du Canada sont en hausse. Par conséquent, le programme des douanes de l'Agence des douanes et du revenu du Canada (l'Agence) doit intégrer avec soin ses rôles de facilitateur des déplacements des personnes et des marchandises, de protecteur du Canada contre les personnes non admissibles et la contrebande, et de promoteur de la compétitivité des entreprises canadiennes.

5.9 En 1998–1999, les douanes ont traité plus de 104 millions de voyageurs, dont 79 p. 100 sont arrivés par la route. Dix-sept pour cent sont entrés aux aéroports. Les autres voyageurs sont arrivés au Canada par bateau, par train ou par d'autres moyens. Environ la moitié étaient des résidants du Canada qui revenaient au pays (voir la pièce 5.1). Le reste — des résidants des États-Unis pour la plupart — était des touristes, des voyageurs d'affaires, des immigrants ou des personnes qui venaient étudier au Canada.

5.10 Les douanes n'exercent aucun contrôle sur les heures où les personnes se présentent aux points d'entrée (bureaux d'entrée) au Canada et, généralement, elles doivent assurer immédiatement les services nécessaires. En 1991–1992, à l'apogée des achats outre-frontière, les douanes ont traité 128 millions de voyageurs qui entraient au Canada. Depuis, le nombre de voyageurs arrivant par la route a diminué de 27 p. 100. Cependant, le nombre de voyageurs arrivant par avion a augmenté de près de 48 p. 100, en partie en raison de la signature de l'Accord Canada–États-Unis sur l'ouverture des espaces aériens. En conséquence, les douanes s'efforcent d'accélérer le traitement des voyageurs et de réduire leur temps d'attente tout en assurant la stricte application des lois.

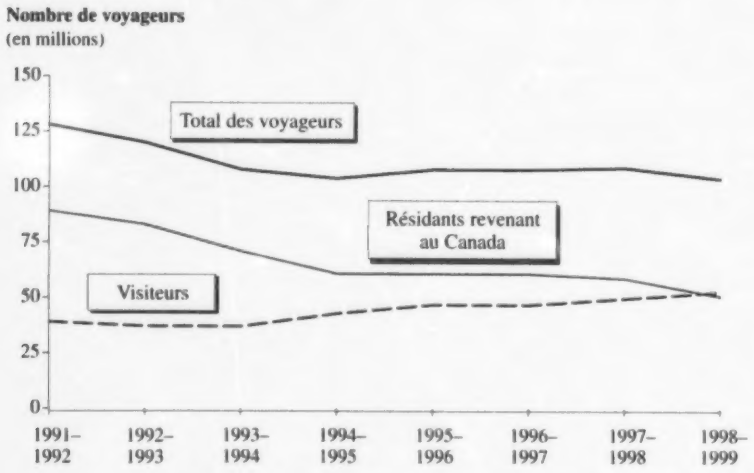
Un environnement qui évolue

5.11 Les douanes existent depuis les années 1800, époque où leur rôle principal était de percevoir des recettes. Depuis, leur rôle a évolué et elles assurent maintenant la collecte des recettes et la protection des frontières — en leur nom et en celui d'autres ministères. Les méthodes de traitement des voyageurs qui entrent au Canada sont demeurées à peu près les mêmes pendant de nombreuses années, mais à la fin des années 80, l'évolution de l'environnement et des technologies a forcé les douanes à s'adapter.

5.12 À la fin des années 80 et au début des années 90, l'engorgement aux grands bureaux d'entrée augmentait, le public

Pièce 5.1

Résidants revenant au Canada et visiteurs



Source : Agence des douanes et du revenu du Canada

exerçait de plus en plus de pressions pour que les délais soient réduits et le gouvernement imposait des compressions budgétaires. Les douanes voulaient rationaliser le déplacement des personnes et des marchandises à faible risque à la frontière canadienne et améliorer leurs programmes d'exécution de la loi par une analyse des risques et une inspection sélective. En mars 1990, les douanes ont publié un document d'étude intitulé *Les Douanes en l'an 2000 : un schéma directeur pour l'avenir* qui énonçait leur vision pour l'an 2000. Le document analysait les activités douanières et présentait une approche pour répondre aux demandes croissantes du gouvernement, du secteur privé et du public.

Bien que les douanes perçoivent toujours des recettes, leur principal rôle est désormais de protéger la frontière et de faciliter l'entrée des voyageurs.

5.13 Au cours des années suivantes, les douanes se sont employées à mettre en oeuvre les initiatives décrites. Bien qu'elles n'aient pas accompli tout ce qu'elles prévoyaient dans le programme des voyageurs, elles ont franchi des étapes importantes vers la réalisation des objectifs qu'elles s'étaient fixés en 1990.

5.14 L'environnement dans lequel les douanes fonctionnent continue d'évoluer. En vertu de l'ALENA, les voyageurs rapportent plus de marchandises au Canada en franchise. L'accent sur la collecte des recettes a donc été réduit. De plus, l'exemption personnelle des voyageurs a pratiquement doublé en 1995 et l'exemption personnelle après une absence de sept jours est passée récemment à 750 $. De ce fait, peu de voyageurs qui rentrent au pays ont à payer des droits de douane et des taxes. Ces mesures ont diminué le risque que les voyageurs ne déclarent pas les marchandises qu'ils rapportent légitimement. Par conséquent, bien que les douanes perçoivent toujours des recettes, leur principal rôle est désormais de protéger la frontière et de faciliter l'entrée des voyageurs.

5.15 Dans ce nouvel environnement, les douanes doivent répondre rapidement et efficacement aux attentes du gouvernement et du public. Dans le cadre d'une évaluation et pour aider à redéfinir leurs relations avec leurs clients, les douanes ont publié en octobre 1998 un nouveau document d'étude (Schéma directeur). Le document décrit les engagements, les objectifs stratégiques et les initiatives prévus dans les programmes. Le Schéma directeur indique que dans le contexte actuel de compressions budgétaires, l'Agence doit décider des programmes à développer et fixer leur ordre de priorité. Après la diffusion du document, les douanes ont passé six mois à consulter les clients, les parties intéressées, d'autres ministères, le personnel et les syndicats de l'Agence, et la population canadienne. L'Agence a produit un rapport des consultations daté de juin 1999 et a préparé ensuite un projet de plan d'action quinquennal qui décrit les priorités futures et un calendrier de mise en oeuvre de plusieurs initiatives.

5.16 Nous encourageons les douanes à rajuster rapidement leurs programmes en fonction de l'évolution de leur environnement.

Objet de la vérification

5.17 La vérification a porté sur la façon dont les douanes gèrent les risques posés par les voyageurs et par les marchandises qu'ils transportent au moment de leur arrivée aux bureaux d'entrée légaux au Canada. D'autres organismes sont responsables de la surveillance du reste de la frontière canadienne, du traitement des immigrants illégaux en haute mer ainsi que des personnes qui quittent le Canada. Nous n'avons pas examiné ces responsabilités. Il en a été de même pour les activités commerciales, que nous prévoyons couvrir au cours de vérifications futures. Nos travaux ont porté essentiellement sur la question de savoir si les douanes possèdent une stratégie d'observation leur permettant de s'adapter à l'environnement dans lequel elles fonctionnent, sur les moyens qu'elles fournissent à leurs agents

pour qu'ils exécutent leur travail et sur la façon dont elles travaillent avec les autres ministères. Nous avons examiné également le programme CANPASS (Autoroutes), qui vise à accélérer le passage aux douanes des voyageurs préalablement autorisés (voyageurs à faible risque).

5.18 Nous nous sommes concentrés sur les aéroports, les bureaux d'entrée terrestres et l'administration centrale. Nous présentons plus de détails sur la vérification à la fin du chapitre, dans la section **À propos de la vérification**.

Observations et recommandations

Importance de la stratégie d'observation

5.19 Un des principaux éléments du mandat des douanes est de contrôler l'entrée des personnes et des marchandises au Canada aux bureaux d'entrée légaux. Outre l'administration des lois et règlements relatifs aux douanes et à l'accise, les douanes administrent ou font appliquer des parties de quelque 70 autres lois du Parlement. Par exemple, en vertu de la *Loi sur l'immigration*, les inspecteurs des douanes sont autorisés à agir comme agents d'immigration pour décider de l'admission des voyageurs au Canada. Au nom de l'Agence canadienne d'inspection des aliments (ACIA), les douanes aident à voir à ce que les voyageurs n'importent pas d'animaux et de plantes, ou des produits dérivés de ces derniers, y compris des produits alimentaires, qui pourraient favoriser la transmission de maladies ou la propagation de parasites ou d'insectes nuisibles pouvant s'attaquer aux récoltes et au cheptel canadiens. Pour Environnement Canada, les douanes vérifient, dans le cas d'espèces protégées en vertu de la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES), si leur entrée au Canada a été préalablement autorisée. Pour Santé Canada, les douanes aident à lutter contre l'importation de maladies transmissibles par des personnes infectées qui arrivent au Canada et elles vérifient également les marchandises contrôlées, comme les produits pharmaceutiques.

5.20 Les douanes se sont engagées à promouvoir l'observation volontaire et le système d'autocotisation qui constituent, selon elles, la meilleure façon d'administrer les lois qui protègent la frontière du Canada. Elles s'appuient sur l'hypothèse que la plupart des voyageurs observent la loi quand ils en connaissent les exigences. Aussi les douanes essaient-elles de favoriser une culture d'observation en informant le public d'une part et en faisant appliquer la loi d'autre part.

Les douanes ont besoin d'une stratégie d'observation claire et complète afin de promouvoir l'observation et de tenir compte des responsabilités dont elles s'acquittent pour d'autres ministères.

5.21 La promotion de l'observation exige des douanes qu'elles possèdent une stratégie d'observation claire et complète. Entre autres, cette stratégie doit tenir compte des responsabilités dont les douanes s'acquittent pour d'autres ministères. En plus de servir de document de planification pour l'Agence, une stratégie d'observation aiderait les inspecteurs des douanes de première ligne à comprendre le mandat et les objectifs de l'Agence. Cela l'aiderait également à rendre compte au Parlement de son rendement.

5.22 Une stratégie d'observation devrait énoncer les raisons des activités conçues pour assurer l'observation. Elle expliquerait comment les douanes cherchent à intégrer les activités qui encouragent l'observation — comme l'information du public et l'utilisation de formulaires faciles à remplir — et celles qui assurent l'exécution, comme les inspections et les saisies. Une stratégie d'observation devrait décrire comment les douanes prévoient travailler avec les autres ministères pour lesquels elles s'acquittent de responsabilités. Elle

exposerait également les mesures et les approches que les douanes ont déjà prises, les résultats obtenus et les plans d'amélioration. Elle fournirait des mesures de l'observation et décrirait comment ces mesures ont évolué dans le temps.

5.23 En 1997, l'Agence a publié une stratégie d'observation pour ses activités de perception de l'impôt sur le revenu et des droits d'accise, mais les douanes n'ont pas encore établi de stratégie nationale d'observation.

Un volet important de l'élaboration d'une stratégie d'observation est la connaissance des risques et de leur importance, puis la détermination de la meilleure façon de les contrôler.

5.24 Les douanes devraient élaborer et documenter une stratégie globale d'observation décrivant clairement leurs plans pour encourager l'observation volontaire et leur approche en vue d'une exécution responsable de la loi. La stratégie devrait tenir compte des responsabilités dont les douanes s'acquittent pour d'autres ministères.

Réponse de l'Agence : *En avril 2000, les douanes mettront en oeuvre une stratégie globale d'observation en matière de douane, qui comprendra un plan d'amélioration de l'observation douanière et tiendra compte des exigences des autres ministères. Le plan national, entièrement intégré, comportera un plan de vérification à la frontière et de vérification après la mainlevée, pour répondre aux responsabilités des douanes en matière d'exécution. De plus, l'élément du service à la clientèle du plan d'ensemble mettra l'accent sur des activités visant à éduquer et à informer, afin de promouvoir l'observation volontaire des clients lorsqu'ils entrent au Canada ou quittent le pays.*

L'évaluation du risque est incomplète

5.25 Un volet important de l'élaboration d'une stratégie d'observation est la connaissance des risques et de leur importance, puis la détermination de la meilleure façon de les contrôler. Les douanes ont défini le risque comme étant la probabilité qu'un événement (et ses répercussions) vienne menacer leur capacité de protéger la santé, la sécurité et la prospérité économique des Canadiens ainsi que leur capacité de sauvegarder la souveraineté du Canada. En d'autres mots, le risque est la possibilité que des activités illicites se produisent, comme la contrebande (drogues illégales, alcool et tabac) ou l'entrée illégale de personnes non admissibles. Les menaces à la santé et à la sécurité comprennent la propagation de maladies infectieuses ou contagieuses ou d'autres maladies transmissibles, et l'entrée illégale d'armes à feu.

5.26 Au chapitre 15 de notre rapport de 1991, chapitre qui traitait des opérations douanières, nous avions indiqué qu'il n'existait aucune évaluation globale des risques inhérents de contrebande des drogues dans les divers bureaux de douanes. Nous avions noté qu'une évaluation des risques permettrait aux douanes d'élaborer et de hiérarchiser les procédures de contrôle dans un plan d'action pour la lutte antidrogue. Depuis, les douanes ont pris plusieurs mesures pour évaluer les risques auxquels elles font face.

5.27 En 1996–1997, les douanes ont réalisé une évaluation nationale des risques aux bureaux d'entrée. Cette évaluation était fondée sur une évaluation effectuée auprès de chacun des 229 bureaux d'entrée, y compris les bureaux intérieurs et les centres de traitement du courrier. L'évaluation portait sur les facteurs environnementaux qui influaient sur le risque à chaque bureau, comme la taille de la population, le volume de la circulation et la présence de grandes routes d'accès aux grandes villes. Les douanes ont également évalué l'historique des activités d'exécution de la loi à chaque bureau d'entrée (le nombre et le type de saisies) et les possibilités d'infractions à la loi et aux règlements, d'après leur connaissance des organisations criminelles oeuvrant dans chaque secteur et les possibilités de

tentatives de contrebande. Chaque bureau a été évalué à partir de ces facteurs et classé selon le niveau de risque qu'il présentait par rapport aux autres bureaux.

5.28 En 1998, les douanes ont produit un document intitulé *Stratégie anticontrebande, évaluation des risques.* La Stratégie présente un classement des principaux modes de transport qui offrent le risque le plus élevé de contrebande. Pour déterminer quelles marchandises inclure dans l'évaluation et soupeser le risque relatif qu'elles présentent, les douanes ont utilisé quatre critères :

- la taille et l'étendue du problème de contrebande pour chaque marchandise;
- le préjudice causé à la société et à l'économie canadienne;
- les priorités et les attentes du public et des gouvernements;
- les points vulnérables des processus et des moyens de contrôle.

5.29 À part le risque de contrebande et d'infraction aux lois et règlements douaniers, les douanes doivent gérer aux bureaux d'entrée d'autres risques relatifs aux voyageurs et aux marchandises qu'ils transportent, risques qui sont liés aux responsabilités dont elles s'acquittent pour d'autres ministères. Ces autres risques, comme l'entrée de personnes non admissibles et la propagation de maladies transmissibles, n'étaient pas inclus dans l'une ou l'autre des évaluations nationales des risques. Nous reconnaissons que les douanes ne sont pas les seules responsables de la détermination et du contrôle des risques associés aux mandats des autres ministères. À notre avis, il incombe aux autres ministères de veiller à ce que les douanes soient pleinement informées de tous les risques qu'elles assument au nom de ces entités de sorte qu'elles puissent les inclure dans leur évaluation nationale des risques. Nous avons été informés que les autres ministères ne fournissent pas aux douanes une évaluation globale des risques liés aux responsabilités qu'ils leur confient. Comme celles-ci se trouvent en première ligne et qu'elles ont déjà établi une évaluation des principaux risques pour les marchandises de contrebande, elles doivent encourager fortement tous les intervenants à travailler ensemble à cerner les risques non encore précisés dans leur évaluation nationale des risques.

5.30 Les douanes devraient s'efforcer d'obtenir des autres ministères de l'information sur les risques découlant des responsabilités qu'elles assument en leur nom et elles devraient inclure ces données dans leur évaluation nationale des risques.

Réponse de l'Agence : *Les douanes sont d'accord avec la recommandation. D'ici septembre 2000, les douanes auront amorcé des discussions avec les autres ministères du gouvernement pour lesquels elles assument des responsabilités, et elles tenteront d'obtenir leur étroite collaboration à une approche de gestion des risques relativement aux exigences de leurs programmes. Ces organismes seront encouragés à mener des évaluations des risques pour cibler leurs besoins, ce qui, en retour, permettra aux douanes de mieux appliquer une approche intégrée de gestion des risques pour toutes les responsabilités liées à l'exécution et aux services à la clientèle qu'elles assument pour d'autres ministères du gouvernement. Les douanes veilleront également à tenir compte de ces questions dans des protocoles d'entente dès que l'occasion se présentera.*

Les inspecteurs des douanes jouent un rôle essentiel

5.31 Le travail des inspecteurs des douanes est complexe. Comme il a déjà été mentionné, ils doivent administrer, en plus de la loi et des règlements sur les douanes, des parties de quelque 70 lois du Parlement pour d'autres ministères. Les inspecteurs doivent connaître les exigences liées aux passeports et aux visas, et les lois qui régissent les

Les inspecteurs des douanes doivent connaître les exigences liées aux passeports et aux visas, et les lois qui régissent les marchandises, les espèces menacées d'extinction, les produits agricoles, les armes, les stupéfiants et le matériel pornographique que les voyageurs peuvent transporter.

marchandises, les espèces menacées d'extinction, les produits agricoles, les armes, les stupéfiants et le matériel pornographique que les voyageurs peuvent transporter. Depuis plus d'un siècle, les inspecteurs des douanes se servent d'une évaluation des risques pour décider s'ils doivent admettre un voyageur immédiatement ou effectuer une inspection approfondie.

Les douanes doivent traiter les voyageurs à l'heure et au lieu d'arrivée.

5.32 Les contacts des voyageurs avec les douanes commencent à la ligne d'inspection primaire (LIP). Aux bureaux d'entrée aéroportuaires et terrestres, la LIP consiste généralement en une série de postes de contrôle où se trouvent des inspecteurs des douanes. L'inspecteur de la LIP décide du droit d'une personne d'entrer au Canada et d'y apporter des marchandises. Les voyageurs qui arrivent au Canada par la voie des airs doivent remplir la Carte de déclaration douanière avant de se présenter aux douanes. La Carte leur permet de préparer leur déclaration de citoyenneté et de marchandises avant d'arriver à la LIP, où l'inspecteur des douanes examine la déclaration et effectue une brève entrevue.

5.33 Aux points d'entrée terrestres, les voyageurs qui arrivent aux bureaux de contrôle des douanes arrêtent tout simplement leur voiture à un poste de la LIP. Ils demeurent dans leur voiture tandis que l'inspecteur effectue l'entrevue primaire. Contrairement à la procédure de la Carte de déclaration en vigueur dans les aéroports, l'entrevue aux bureaux d'entrée routiers, souvent, ne demande pas d'utiliser des documents.

5.34 Aux bureaux d'entrée, l'inspecteur de la LIP doit prendre la décision d'admettre le voyageur au Canada ou d'exiger qu'il subisse une inspection secondaire, pour les douanes ou pour un autre ministère (p. ex., Citoyenneté et Immigration Canada, l'Agence canadienne d'inspection des aliments ou Santé Canada). Dans le cas de Citoyenneté et Immigration, l'inspecteur de la LIP peut renvoyer le voyageur à des agents de l'Immigration travaillant aux bureaux d'entrée s'il met en doute l'admissibilité du voyageur ou s'il faut de la documentation.

5.35 L'étendue de l'inspection secondaire dépend de la raison du renvoi. Dans certains cas, l'inspecteur des douanes peut simplement demander de voir les marchandises déclarées par le voyageur. Dans d'autres cas, il peut effectuer un examen approfondi du voyageur, des marchandises et, aux bureaux d'entrée terrestres, du véhicule.

5.36 Dans les aéroports, les inspecteurs des douanes se trouvent généralement dans le bureau de contrôle de la LIP ou au bureau d'inspection secondaire pendant tout leur quart de travail. Aux postes frontaliers terrestres, les inspecteurs effectuent souvent une rotation toutes les heures entre la LIP et une autre phase des opérations, comme l'inspection secondaire ou le traitement des paiements des droits et taxes au bureau.

5.37 Les douanes nous ont indiqué qu'elles ont posté des inspecteurs dans 13 aéroports internationaux et 147 postes frontaliers terrestres à la frontière entre le Canada et les États-Unis. Un effectif d'environ 2 600 équivalents temps plein traite les voyageurs à ces bureaux.

Partage de l'information, outils et formation — Améliorations requises

5.38 Les inspecteurs des douanes à la LIP doivent décider rapidement de laisser entrer les voyageurs ou de les soumettre à une inspection secondaire. Contrairement aux opérations fiscales de l'Agence, les douanes doivent mettre en oeuvre le programme des voyageurs à l'heure et au lieu d'arrivée. Il est donc essentiel que les inspecteurs des douanes possèdent l'information, les outils et la formation nécessaires pour prendre des décisions

justes dans les brefs délais dont ils disposent.

Partage et communication de l'information

5.39 Il faut améliorer la communication de l'information au sein des douanes. Tous les niveaux de l'organisation partout au pays doivent échanger de l'information à jour, fiable et pertinente. Les agents doivent posséder de l'information adéquate pour prendre les meilleures décisions, qu'il s'agisse de déterminer le risque ou les secteurs probables de non-observation à cibler ou encore, de décider si oui ou non un voyageur respecte la loi.

5.40 Les douanes obtiennent et produisent beaucoup d'information. Elles diffusent, par exemple, leurs politiques et procédures, des avis de surveillance (de l'information sur une personne, des marchandises ou un véhicule suspectés de contrevenir à une loi dont les douanes ou d'autres ministères sont responsables), ainsi que des bulletins des services de renseignement sur les récentes saisies de marchandises de contrebande et les méthodes de dissimulation utilisées. Les inspecteurs fournissent également des résultats d'enquête et de l'information sur les mesures d'exécution aux agents et aux analystes régionaux du renseignement. Les douanes communiquent cette information par des systèmes informatiques, des publications, des réunions et d'autres moyens.

5.41 Le personnel, et cela à divers niveaux de l'organisme, veut que cette information soit mieux communiquée. Voici quelques exemples :

- Le rapport des consultations sur le Schéma directeur de 1999 (voir le paragraphe 5.15) indique que le personnel recommande fortement d'améliorer les communications à l'interne, y compris le partage des données et le renforcement des liens au sein des douanes.
- Lors d'une récente conférence des gestionnaires des douanes postés dans les aéroports, ces derniers ont recommandé la tenue de téléconférences régulières pour discuter du partage de l'information, des meilleures pratiques à utiliser, des enjeux et des solutions aux problèmes.
- Le personnel que nous avons interviewé souhaitait qu'il y ait soit des réunions quotidiennes des équipes soit de courtes séances d'information hebdomadaires.

5.42 Les douanes doivent améliorer la communication avec les autres ministères. Dans l'exécution de responsabilités au nom d'autres ministères, les douanes doivent avoir établi des modalités officielles et échangé de l'information pour garantir que tous les intervenants comprennent leurs rôles et leurs responsabilités et soient tenus informés des questions à considérer.

Dans l'exécution de responsabilités au nom d'autres ministères, les douanes doivent avoir établi des modalités officielles et échangé de l'information pour garantir que tous les intervenants comprennent leurs rôles et leurs responsabilités.

5.43 Dans le chapitre 14 de notre rapport de septembre 1999, chapitre qui traitait de la surveillance de la santé nationale, nous avons souligné à quel point le manque de compréhension des responsabilités pouvait être sérieux. Nous avons fait état d'un incident : les douanes avaient détenu un voyageur aérien arrivant au Canada qui était soupçonné d'être porteur d'une maladie dangereuse; les autres passagers avaient pu quitter l'aéroport. Le voyageur a été examiné par la suite par des représentants de Santé Canada, puis il a été relâché. Il n'existait alors à l'aéroport aucun protocole particulier indiquant clairement les rôles et les procédures à suivre dans de tels cas et la confusion régnait à savoir qui avait l'autorité pour intervenir. Personne n'avait alors consulté les agents fédéraux responsables des quarantaines, que ce soit sur le bien-fondé de la détention initiale du voyageur ou au sujet de la décision de permettre aux autres voyageurs de quitter l'aéroport. Les inspecteurs des douanes au bureau d'entrée ne savaient même pas qu'il existait un plan d'urgence canadien pour les maladies transmissibles

dangereuses. Des protocoles ont depuis été négociés dans quatre grands aéroports internationaux. De plus, en mars 1999, les douanes ont donné des instructions provisoires à leurs agents sur la procédure à suivre dans le cas de voyageurs susceptibles d'être porteurs de maladies infectieuses. Enfin, les douanes travaillent actuellement à un protocole d'entente officiel avec Santé Canada.

5.44 Dans l'administration des parties des lois et règlements d'autres ministères, les inspecteurs de la LIP doivent prendre des décisions eux-mêmes ou renvoyer certains cas aux ministères pour obtenir des conseils ou pour les faire examiner. Comme plusieurs ministères ne travaillent pas selon les mêmes horaires que les douanes, la communication de l'information peut être parfois compliquée. Pour aider leurs inspecteurs, les douanes leur fournissent souvent des instructions sur la manière de procéder (y compris parfois l'indication des numéros de téléphone à composer pour rejoindre des personnes ressources d'autres ministères) lorsque ces ministères ne comptent pas de représentants sur place au moment où il faut contrôler les voyageurs.

Des travaux ont été entrepris en 1995 pour mettre à jour le protocole d'entente conclu en 1983 avec l'Immigration.

5.45 Il arrive périodiquement que les relations des douanes avec l'Immigration soient tendues à certains bureaux d'entrée. Pour maintenir les bonnes relations, les douanes encouragent leur personnel à communiquer plus d'information à l'Immigration. Nous avons noté plusieurs cas où le personnel des deux ministères travaille en étroite collaboration pour comprendre les responsabilités de l'autre. De nombreux employés des deux ministères signalent que les relations se sont améliorées. Les douanes et l'Immigration tiennent également des réunions nationales mensuelles pour encourager la communication, discuter de divers projets et questions, et surveiller les résultats. Les personnes qui assistent aux réunions conviennent généralement que les relations de travail se sont améliorées de façon notable. Mais il reste du travail à faire pour s'assurer que la collaboration se poursuivra et que les autres sujets de discorde seront réglés.

5.46 Pour préciser davantage leurs rôles et leurs responsabilités quant aux services à offrir aux autres ministères, les douanes ont conclu des protocoles d'entente avec ces ministères. Elles révisent actuellement ces protocoles avec certains ministères et en négocient de nouveaux avec d'autres.

5.47 Des travaux ont été entrepris en 1995 pour mettre à jour le protocole d'entente conclu en 1983 avec l'Immigration. À l'été de 1998, les régions ont fourni de la rétroaction sur le projet de protocole révisé. Encore récemment, en octobre 1999, l'Immigration a fait remarquer au cours d'une réunion avec les douanes qu'elle avait l'intention de leur proposer d'autres révisions du protocole. Tout ce processus est beaucoup trop long et nous pensons que les deux ministères devraient voir en priorité à régler la question.

5.48 Les douanes doivent améliorer davantage la communication avec les autres organismes d'exécution de la loi. Des mouvements illicites de marchandises et de personnes peuvent se produire partout dans le monde, peu importe les frontières, et présentent un risque élevé pour les opérations douanières. Afin de lutter contre ces activités, les douanes échangent de l'information avec d'autres organismes d'exécution, tant au pays qu'à l'étranger. Par exemple, le 24 février 1995, le Canada et les États-Unis ont convenu de signer l'Accord entre le Canada et les États-Unis sur la frontière commune. Aux termes de cet accord, les deux gouvernements ont convenu, entre autres choses :

- de fournir une meilleure protection en mettant l'accent sur des efforts d'inspection plus efficaces au chapitre des stupéfiants, de la contrebande et des

mouvements illégaux ou irréguliers de personnes;

- de réduire les coûts pour les deux administrations en partageant la recherche et le développement, le matériel, les installations, l'information et la formation.

5.49 En 1997, le Forum sur la criminalité transfrontalière Canada–États-Unis était établi comme mécanisme de consultation sur cette forme de criminalité. Des représentants canadiens et américains de plusieurs organismes siègent à divers sous-groupes, comme le Comité mixte du Renseignement et le Joint Targeting Board. Ces groupes mènent des projets et rendent compte de leurs constatations et recommandations lors des réunions annuelles du Forum. Les recommandations soulignent la nécessité d'améliorer et d'élargir la communication entre les organismes d'exécution de la loi des deux pays.

5.50 Les douanes devraient :

- **améliorer le partage de l'information entre tous les niveaux d'opérations régionales;**

- **préparer ou mettre à jour de manière prioritaire un protocole d'entente officiel avec chacun des ministères au nom desquels elles assument des responsabilités.**

Réponse de l'Agence : *Les douanes continueront à consentir des efforts pour améliorer le partage de renseignements à tous les niveaux d'opérations régionales par la distribution formelle de politiques et de procédures et l'offre de formation sur de nouvelles initiatives.*

Les douanes continueront à travailler de près avec les ministères du gouvernement pour lesquels elles assument des responsabilités, dans le but d'élaborer ou de mettre à jour, de façon prioritaire, des protocoles d'entente officiels.

Outils des inspecteurs des douanes

5.51 Les inspecteurs des douanes ont besoin d'outils, comme des systèmes informatiques et des unités d'exécution et d'appui, pour les aider à décider s'ils doivent ou non autoriser certains voyageurs et leurs marchandises à entrer au Canada.

5.52 Le Système automatisé de surveillance à la ligne d'inspection primaire–Air (SASLIP–Air) est désuet. Les inspecteurs des douanes à la ligne d'inspection primaire (LIP) dans les principaux aéroports se servent du système informatique SASLIP–Air qu'ils activent en scannant le passeport d'une personne ou en entrant manuellement le nom et la date de naissance de celle-ci. Le système compare cette information avec les données d'une base de données de l'Immigration qui portent sur les mesures d'exécution des douanes et de l'Immigration. Il compare également cette information avec les avis de surveillance (information sur les personnes soupçonnées de contrevenir à une loi administrée par les douanes ou d'autres ministères). Les avis de surveillance peuvent être versés en tout temps dans le système au niveau local, régional ou national. Le système SASLIP–Air fournit alors une réponse en indiquant des noms qui pourraient correspondre à celui qui a été entré afin d'aider l'inspecteur de la LIP à déterminer si la personne devrait être soumise à une inspection secondaire.

Nous avons remarqué que les inspecteurs des douanes n'utilisent pas beaucoup le système SASLIP–Air.

5.53 Le système SASLIP–Air est utilisé dans les aéroports et les terminaux d'autobus depuis 1991. Le système est lent, ne peut lire les documents contenant des codes à barres (à part les passeports) et s'appuie surtout sur le transfert mensuel en vrac des avis de surveillance et de l'information sur l'exécution plutôt que sur un lien direct. Le système SASLIP–Air est donc un outil désuet pour identifier les voyageurs à risque élevé. Nous avons remarqué que les inspecteurs des douanes ne l'utilisent pas beaucoup. Par exemple, dans les principaux

aéroports, au cours du mois d'octobre 1999, les inspecteurs ont utilisé le système SASLIP–Air pour traiter de 5,8 p. 100 à 43,2 p. 100 des voyageurs se présentant à la LIP. Les douanes comptent remplacer ce système en l'an 2000 par un Système intégré de la ligne d'inspection primaire. Ce système est présentement à l'essai.

5.54 Limites du système SASLIP–Autoroute. Aux postes frontaliers terrestres, les douanes se servent du Système automatisé de surveillance à la ligne d'inspection primaire–Autoroute (SASLIP–Autoroute). Le système lit les plaques d'immatriculation et les compare avec l'information contenue dans une base de données, pour vérifier si des mesures d'exécution ont été prises dans le passé ou s'il existe des avis de surveillance associés aux véhicules — mais pas nécessairement aux voyageurs de ces véhicules.

Les équipes d'intervention mobiles des douanes peuvent réagir rapidement pour répondre aux besoins d'exécution aux bureaux d'entrée de leurs districts respectifs.

5.55 Les agents des douanes doivent s'assurer que les données figurant sur la plaque d'immatriculation du véhicule correspondent bien à l'information enregistrée par le lecteur de plaque d'immatriculation afin que le système SASLIP–Autoroute puisse avoir accès à toute l'information disponible sur le véhicule. Nous avons constaté que les lecteurs automatiques lisaient correctement les plaques d'immatriculation dans environ 70 p. 100 des cas. Pour ce qui est des autres cas (l'autre 30 p. 100), les inspecteurs des douanes doivent, surtout par mauvais temps, corriger manuellement les données captées par le lecteur de plaque d'immatriculation. Cela fait perdre du temps et se produit assez souvent pour être irritant.

5.56 Le ciblage est utile. Les douanes estiment que le ciblage est une méthode utile d'identification des voyageurs à risque élevé. Le ciblage est l'examen des données disponibles afin d'identifier les voyageurs à risque élevé avant qu'ils ne se présentent. Par exemple, l'analyse de renseignements appropriés peut aider à déterminer qu'un trafiquant de stupéfiants connu vient de se rendre dans un pays réputé être un fournisseur d'héroïne et qu'il s'apprête à revenir au Canada.

5.57 Les douanes ciblent les personnes et les marchandises à risque élevé de plusieurs façons, avec l'appui d'unités spécialisées du renseignement et d'unités de l'exécution, et avec des bases de données comme celles du Centre d'information de la police canadienne (CIPC). Les unités régionales du renseignement, où travaillent des agents et des analystes, participent à des activités telles que :

- la communication aux inspecteurs de première ligne des avis de surveillance pouvant éventuellement servir à imposer une interdiction d'entrée;
- la réception, l'analyse, l'évaluation et la diffusion de renseignements recueillis de diverses sources en vue du ciblage;
- l'évaluation des risques;
- la coordination d'opérations conjointes avec d'autres ministères et organismes d'exécution de la loi.

5.58 Les douanes se servent d'équipes d'intervention mobiles, type d'unités d'exécution spécialisées, pour cibler les voyageurs à risque élevé et appuyer les inspecteurs de première ligne. Chaque équipe comprend un petit groupe d'inspecteurs dirigés par un surintendant. Les équipes sont mobiles au sens où elles disposent de la mobilité, du matériel et de la formation nécessaires pour arriver à réprimer tous les types de contrebande. Elles peuvent réagir rapidement pour répondre aux besoins d'exécution aux bureaux d'entrée de leurs districts respectifs. Leurs responsabilités sont les suivantes :

- jeter un coup d'oeil sur les files pour identifier les voyageurs à risque élevé dans les aéroports;

- effectuer des inspections secondaires poussées;

- participer à des opérations d'exécution conjointes avec d'autres ministères et des organismes de l'extérieur.

5.59 Les douanes se servent également de chiens pour détecter les drogues illicites dissimulées sur les voyageurs ou dans leurs bagages ou véhicules. Les chiens sont utilisés dans les LIP et lors des inspections secondaires.

5.60 L'information permettant de cibler les voyageurs aériens laisse à désirer. Pour cibler les voyageurs aériens, il serait très utile que les douanes obtiennent de l'information sur les voyageurs avant leur arrivée (comme leur nom complet, leur date de naissance, l'itinéraire suivi et les détails concernant leur billet). Les douanes ont des équipes de ciblage qui travaillent dans les aéroports de Toronto, de Montréal et de Vancouver et en d'autres endroits. Les représentants des douanes à ces aéroports ont des ententes spéciales avec certains transporteurs qui leur permettent de recevoir, à la discrétion du transporteur, de l'information sur les voyageurs peu de temps avant leur arrivée. Cependant, en général, le travail des douanes est entravé par l'absence d'informations reçues en temps opportun sur les voyageurs aériens. Pour améliorer leur chance de détecter les voyageurs à risque élevé tout en réduisant le temps consacré aux voyageurs à faible risque, les douanes doivent être en mesure d'obtenir et d'analyser à l'avance de l'information sur les voyageurs. Elles avaient envisagé cette possibilité dans le document intitulé *Les Douanes en l'an 2000 : un schéma directeur pour l'avenir*, mais n'y avaient pas donné suite. Elles travaillent présentement à recommander des changements à la *Loi sur les douanes* pour leur permettre d'obtenir à l'avance de l'information sur les voyageurs. C'est l'une des principales initiatives de leur projet de plan d'action quinquennal. Étant donné les avantages que cette information pourrait procurer aux douanes, l'obtenir doit être une priorité.

5.61 Il faut mieux cibler les inspections nécessaires. L'observation par les voyageurs des lois et règlements des douanes et des autres ministères est évaluée au cours d'un « sondage » où l'on envoie des voyageurs, choisis au hasard, à l'inspection secondaire. Aux fins de ce sondage, une équipe effectue des mesures du rendement périodiques aux bureaux des douanes. En 1998–1999, on a évalué à 97,7 p. 100 le nombre de voyageurs routiers qui respectaient ces lois et règlements. (Les douanes ne possèdent pas de résultats sur les voyageurs aériens car elles n'ont effectué aucun sondage dans les aéroports au cours de cette même année.) Les résultats des sondages effectués au cours des années indiquent une augmentation de la conformité aux lois et règlements chez les voyageurs, aux bureaux d'entrée terrestres et aéroportuaires.

Le travail des douanes est entravé par l'absence d'informations reçues en temps opportun sur les voyageurs aériens.

5.62 Le nombre de voyageurs soumis aux inspections secondaires a augmenté de 109 p. 100 au cours des huit dernières années (voir la pièce 5.2). Au cours de la même période, le nombre de voyageurs arrivant au Canada a diminué de 18 p. 100. La probabilité que le voyageur soit inspecté est donc plus grande qu'il y a huit ans. Au cours de la même période, le nombre de mesures d'exécution a diminué de 63 p. 100. De fait, le taux de détection a été de 1,9 p. 100 en 1998–1999. En d'autres mots, les agents ont inspecté les bagages, le véhicule, ou procédé à un examen physique, d'environ 50 voyageurs avant d'en trouver un qui n'avait pas respecté les exigences des douanes. Environ 25 p. 100 de ces mesures d'exécution avaient trait à des infractions à risque élevé, c'est-à-dire liées au transport de stupéfiants, d'armes et de bijoux non déclarés. La diminution du taux de détection pourrait résulter de nombreux facteurs, comme

La probabilité qu'un voyageur soit inspecté est plus grande qu'il y a huit ans.

l'augmentation du taux d'observation des lois et règlements par les voyageurs ou de problèmes de ciblage. À notre avis, un meilleur ciblage par les agents des douanes pourrait réduire le nombre de voyageurs soumis à l'inspection secondaire, sans compromettre les objectifs de l'Agence visant à assurer l'exécution de la loi.

5.63 Un système d'information essentiel pose problème. Pour améliorer le ciblage et mieux détecter la contrebande et les personnes non admissibles, les douanes doivent posséder de l'information sur les voyageurs. Il peut s'agir de données provenant de dossiers criminels, des permis de conduire et des plaques d'immatriculation, des mandats d'arrêt, de signalement des véhicules volés, et la description d'armes à feu, de biens et de personnes ou enfants portés disparus. La GRC administre des services spéciaux qui fournissent cette information. Dans le chapitre 7 du présent rapport, intitulé « Gendarmerie royale du Canada — Les services offerts aux responsables de l'application de la loi », nous avons indiqué que le système fournissant l'information comporte de graves lacunes. En voici deux exemples :

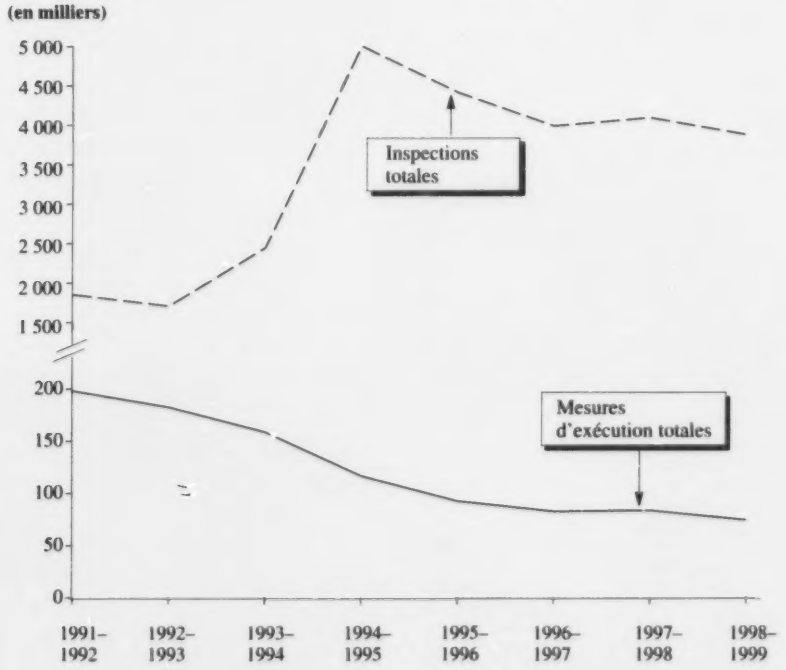
- il faut de deux à cinq mois, et plus, avant que les dossiers des nouveaux criminels et que les nouveaux crimes commis par « d'anciens » criminels soient entrés dans le système;

- une étude réalisée en 1999 révèle que le système n'est accessible qu'environ 89 p. 100 du temps et l'on y prévoyait une autre diminution de la disponibilité de l'information pour les personnes chargées d'assurer l'exécution de la loi en première ligne d'inspection.

5.64 Tant que la GRC n'aura pas réglé ces problèmes, l'efficacité des efforts de détection et de ciblage des douanes pourrait être gravement entravée. Cela fait croître le risque de contrebande et d'entrée de voyageurs non admissibles au Canada.

Pièce 5.2

Mesures d'exécution découlant des inspections



Source : Agence des douanes et du revenu du Canada

5.65 Les douanes devraient :

- **terminer dès que possible l'installation du Système intégré de la ligne d'inspection primaire dans les aéroports;**

- **vérifier s'il est possible d'améliorer la fiabilité des lecteurs automatisés de plaque d'immatriculation du Système automatisé de surveillance à la ligne d'inspection primaire–Autoroute;**

- **chercher en priorité à obtenir de l'information à l'avance sur les passagers afin de faciliter le ciblage.**

Réponse de l'Agence : *Le lancement à l'échelle nationale du Système intégré de la ligne d'inspection primaire est prévu pour le 1er août 2000.*

Les douanes étudient activement avec le fournisseur de l'équipement la possibilité d'améliorer le lecteur automatisé de plaque minéralogique du Système automatisé de surveillance à la ligne d'inspection primaire (SASLIP–Autoroute).

Dans le cadre de l'exercice sur le Schéma directeur, il a été proposé que les douanes obtiennent des renseignements anticipés sur les passagers dans le but d'appuyer leurs efforts en matière de ciblage. Les consultations à ce sujet ont pris fin et la mise en oeuvre de l'initiative sera assujettie à la législation qui s'y rattache.

Besoins en formation du personnel des douanes

5.66 La formation est un élément essentiel pour fournir au personnel des douanes les connaissances et les compétences dont il a besoin pour faciliter l'entrée des voyageurs et gérer les risques.

5.67 Les douanes ont conçu un certain nombre de cours de formation à l'intention du personnel qui assure le traitement des voyageurs. Ces cours sont offerts au collège de l'Agence à Rigaud au Québec, dans les régions ou aux bureaux d'entrée. Certains cours sont obligatoires, comme le cours d'initiation de 14 semaines destiné aux nouvelles recrues. Ce cours enseigne aux nouveaux employés nommés pour une période indéterminée les responsabilités qu'impose le traitement des voyageurs et des marchandises. Certains volets du cours portent, par exemple, sur les marchandises prohibées, la lutte antidrogue, la nécessité d'être sensibilisé aux différences culturelles que peuvent présenter les voyageurs et les diverses responsabilités que les douanes sont appelées à assumer pour d'autres ministères. À cet ensemble viennent s'ajouter certains cours optionnels, des cours de recyclage, ou des cours d'approfondissement de la matière dans un certain nombre de domaines. En 1998–1999, 393 membres du personnel ont reçu une formation obligatoire au collège de Rigaud.

Outre les possibilités de formation en classe, les douanes ont élaboré des trousses de matériel autodidactique, des vidéos et des procédures écrites.

5.68 Outre les possibilités de formation en classe, les douanes ont élaboré des trousses de matériel autodidactique, des vidéos et des procédures écrites. Quelques cours de formation sont également offerts sur cédéroms et sur l'intranet de l'Agence. Voilà des moyens de formation utiles. Les douanes nous ont indiqué qu'elles travaillaient à augmenter le nombre de cours d'auto-apprentissage afin d'offrir une formation ponctuelle le plus près possible du milieu de travail. Néanmoins, une formation en classe offre en plus l'avantage d'avoir une interaction avec un instructeur et communique l'importance que la direction attache aux sujets couverts dans le cadre du cours.

5.69 Toutefois, certaines contraintes limitent le nombre de personnes qui peuvent suivre les cours offerts. Les bureaux d'entrée des douanes fonctionnent généralement sept jours par semaine, 24 heures par jour. Lorsque des membres du personnel s'absentent pour suivre des cours, d'autres doivent prendre leur place. À défaut de cela, il faut avoir recours aux heures supplémentaires, ce qui draine le

Il n'existe pas de formation conçue expressément pour les employés nommés pour une période déterminée.

budget des bureaux d'entrée. De plus, les cours offerts à l'administration centrale et dans les régions n'offrent que quelques places au personnel de chaque bureau d'entrée. Étant donné ces contraintes, il est essentiel de prévoir à l'avance la formation. Cependant, aucun des membres du personnel que nous avons interviewés n'avait de plan de formation. De plus, plusieurs employés ont exprimé des préoccupations au sujet de l'allocation des cours disponibles. Par surcroît, les douanes ne tiennent pas à jour des dossiers de formation précis, lesquels pourraient aider la direction à vérifier si les employés ont reçu la formation dont ils ont besoin. Quelques temps après la fin de notre vérification, les douanes nous ont indiqué qu'elles prévoyaient produire des trousses d'auto-évaluation de la compétence qui seraient distribuées à tous les employés au plus tard en mars 2000. Ces outils devraient permettre aux employés et aux gestionnaires de cerner les lacunes professionnelles des employés et la formation à leur offrir en fonction de leurs besoins. Les douanes nous ont aussi informés qu'elles remplaceraient en avril 2000 le présent système de formation par un nouveau module de gestion de la formation qui ferait partie du Système administratif d'entreprise de l'Agence.

5.70 Il faut améliorer la pertinence de la formation. Les douanes, nous l'avons déjà dit, offrent un cours obligatoire de 14 semaines aux nouveaux employés nommés pour une période indéterminée. Le cours porte sur les exigences du travail pour les divers modes de fonctionnement des douanes — bureaux d'entrée dans les aéroports, points d'entrée routiers et services commerciaux. Les douanes ont décidé que la présente version du cours n'était plus pertinente, puisqu'aucun employé n'a à travailler dans tous ces modes. Elles ont consulté les régions et révisent actuellement le cours de sorte que chaque mode de fonctionnement fasse l'objet d'un module particulier. Les douanes comptent offrir une version pilote du nouveau cours en mai 2000.

5.71 Les employés nommés pour une période indéterminée sont souvent recrutés parmi les employés nommés pour une période déterminée; ils doivent, au préalable, suivre le cours de 14 semaines pour être confirmés dans leurs fonctions. De nombreux employés nommés pour une période déterminée ont déjà acquis des connaissances considérables en cours d'emploi et ces notions, déjà acquises, leur sont à nouveau présentées dans le cadre du cours de 14 semaines. Le cours révisé devra aussi tenir compte du niveau de connaissance des participants.

5.72 L'offre de formation n'est pas cohérente. Les employés nommés pour une période déterminée représentent 12 p. 100 de l'effectif. Ils sont importants pour le bon fonctionnement des bureaux d'entrée, puisqu'ils assument toutes les responsabilités des employés nommés pour une période indéterminée qui sont en congés prolongés. Pourtant, il n'existe pas de formation conçue expressément pour eux. Ils reçoivent la même formation initiale que les étudiants engagés comme occasionnels.

5.73 Ces étudiants sont également essentiels au fonctionnement des douanes. Ils aident à traiter les volumes plus importants de circulation à la LIP pendant les mois d'été et remplacent les inspecteurs en vacances. La formation est importante, car elle sert à informer les étudiants au sujet des exigences complexes des douanes et des autres ministères en matière de traitement des voyageurs et les aide à détecter les cas de non-observation. Bien que l'administration centrale ait créé un cours de trois semaines pour les nouveaux étudiants, il arrive que les bureaux d'entrée locaux le réduisent à deux semaines. On s'attend à ce que les étudiants, après leur formation en classe, puissent observer un inspecteur des douanes régulier ou travailler en étroite collaboration avec celui-ci. Nous avons

constaté que le temps qui leur était donné pour observer le travail d'un inspecteur variait d'une journée à une semaine. De plus, les étudiants qui reviennent pour une deuxième affectation n'ont pas nécessairement à suivre un cours de recyclage, lequel peut durer jusqu'à deux semaines. Comme les étudiants ont peu ou pas d'expérience mais doivent prendre des décisions importantes à la LIP, nous craignons que cette formation réduite ne puisse poser un risque indu pour les douanes.

5.74 Une formation continue est nécessaire. Étant donné la nature des opérations douanières et l'évolution du contexte de l'exécution, une formation continue est essentielle pour que les employés puissent demeurer compétents. Cependant, mis à part la formation initiale de 14 semaines, bon nombre des employés d'expérience que nous avons interviewés n'avaient jamais reçu de formation de recyclage pour ce qui est des fonctions que les douanes exécutent pour d'autres ministères. Par exemple, 60 p. 100 des membres du personnel n'avaient pas reçu de formation en immigration. Toutefois, en vertu d'un protocole d'entente signé avec Citoyenneté et Immigration Canada, tous les inspecteurs affectés au traitement des voyageurs doivent suivre un cours de recyclage et d'amélioration des compétences au moins tous les trois ans.

5.75 Nous avons aussi constaté que seulement 18 p. 100 des employés nommés pour une période à long terme que nous avons interviewés avaient suivi, après le cours d'initiation, le cours de sensibilisation aux différences culturelles pour les aider à traiter avec des voyageurs d'autres pays. Toutefois 44 p. 100 de ces employés avaient suivi des cours de formation traitant de questions autochtones. Au cours d'une récente étude sur les minorités visibles, certains participants ont indiqué que les douanes les traitaient différemment des résidants du Canada qui ne sont pas membres d'une minorité visible. Des analyses des plaintes reçues dans les bureaux régionaux et à l'administration centrale nous ont permis de constater que les accusations d'intimidation, d'agressivité et d'insolence portées contre les agents constituaient la catégorie de plaintes les plus fréquemment reçues.

5.76 Dans notre rapport de 1991, nous avions indiqué que les douanes devraient créer un cours d'inspection des véhicules des voyageurs. Cependant, aucun des employés que nous avons interviewés n'avait suivi ce genre de cours, bien qu'il constitue un volet important du travail aux postes frontaliers terrestres.

5.77 Les membres du personnel que nous avons interviewés ressentent également le besoin de suivre une formation continue dans le domaine de la lutte antidrogue. Moins de 50 p. 100 des personnes interviewées avaient suivi un cours dans ce domaine après avoir terminé leur cours de formation initiale. Peu après la fin de notre vérification, les douanes nous ont informés qu'elles étaient à élaborer de nouveaux modules de formation à la lutte antidrogue et que certains de ces modules avaient déjà été mis à l'essai et intégrés à l'ensemble des cours offerts. Les membres du personnel que nous avons interviewés s'inquiètent également du manque de formation sur les changements apportés au Système intégré d'exécution qu'utilisent les douanes. Cette formation leur permettrait de tirer le maximum d'avantages du Système.

5.78 Nous avons également tenu compte pour nos travaux d'une décision (1996) de la Cour suprême de la Colombie-Britannique concernant une expédition commerciale de livres. Le Tribunal y indiquait que les agents des douanes n'avaient pas la formation nécessaire pour s'acquitter de leurs fonctions en ce qui a trait à la pornographie. À la suite de cette décision, les douanes ont institué de nouvelles procédures pour le traitement de ce matériel. Elles ont également fourni au personnel une série de directives écrites,

Soixante pour cent des membres du personnel n'avaient pas reçu de formation en immigration.

Aucun des employés que nous avons interviewés n'avait suivi de cours d'inspection des véhicules.

et doté chaque région d'experts qui puissent aider les agents à identifier le matériel pornographique et qui puissent leur fournir de l'information et de la formation.

5.79 Les douanes devraient voir à ce que soient effectuées les tâches suivantes :

- **évaluer, périodiquement, les besoins de formation de tous les employés, établir chaque année des plans de formation et offrir en temps opportun la formation requise;**
- **déterminer, pour les employés nommés pour une période déterminée et pour les étudiants engagés, la formation à leur offrir en fonction de leurs compétences, de leur expérience et des exigences du travail à effectuer;**
- **voir à ce que les dossiers de formation soient complets et à ce qu'ils servent à déterminer si les employés ont effectivement reçu la formation dont ils avaient besoin.**

Réponse de l'Agence : *Au niveau national, les douanes travailleront, au cours de la prochaine année, à l'élaboration d'une stratégie d'apprentissage pour le programme qui énumérera les priorités et les plans en matière de formation et d'apprentissage, afin de répondre aux besoins futurs et actuels. Cette stratégie fera l'objet d'une mise à jour annuelle.*

Les douanes étudieront la situation en ce qui concerne la formation des employés nommés pour une période déterminée et des étudiants engagés. En outre, elles élaboreront un cadre de travail afin qu'une approche uniforme soit adoptée à l'échelle nationale.

Les douanes continueront à veiller à ce que les dossiers de formation soient complets et à ce que les employés reçoivent la formation nécessaire. À compter du 1er avril 2000, un tout nouvel élément du Système administratif d'entreprise (SAE) de l'Agence sera lancé. Cet élément permettra une planification et une gestion efficaces des activités de formation et la préparation de rapports exacts sur la formation aux niveaux local, régional et national.

Traitement accéléré des voyageurs — CANPASS (Autoroutes)

Les douanes doivent protéger la frontière du Canada, mais elles doivent aussi veiller à ce que les voyageurs honnêtes puissent entrer au Canada le plus rapidement possible.

5.80 Les douanes doivent protéger la frontière du Canada, mais elles doivent aussi veiller à ce que les voyageurs honnêtes puissent entrer au Canada le plus rapidement possible. L'une des initiatives pour y parvenir est le programme CANPASS (Autoroutes). Bien qu'il s'agisse d'un concept valable, nous avons des inquiétudes au sujet de la façon dont ce programme a été mis en oeuvre, en partie en raison de l'évolution de l'environnement dans lequel les douanes fonctionnent.

5.81 Le programme CANPASS (Autoroutes) a été lancé en 1991, au poste frontalier de Douglas en Colombie-Britannique, pour faire face au gros volume de circulation attribuable à la popularité, à l'époque, des achats outre-frontière. Le programme permet aux voyageurs admissibles d'entrer au pays en utilisant des voies express réservées et, généralement, sans être interviewés par un inspecteur des douanes. Les citoyens et les résidants du Canada et des États-Unis sont admissibles à ce programme s'ils ne possèdent pas de dossier criminel et s'ils n'ont jamais contrevenu aux lois et règlements des douanes ou de l'Immigration. De plus, les douanes remettent aux participants au programme, qui sont citoyens du Canada et y résident en permanence, des cartes de déclaration des voyageurs pour déclarer leurs achats. Les droits et taxes dus sont alors imputés à une carte de crédit des participants. Le traitement plus rapide de ces voyageurs à faible risque devrait permettre au personnel des douanes et de l'Immigration

de centrer ses efforts sur le traitement des voyageurs qui posent un risque plus élevé.

5.82 Depuis 1991, le programme CANPASS (Autoroutes) a été étendu à dix autres postes frontaliers. Le but de cette expansion était :

- d'accélérer le passage des voyageurs à faible risque;
- de libérer des ressources et de les affecter aux secteurs à risque plus élevé;
- de respecter l'engagement pris par le Canada dans le cadre de l'Accord entre le Canada et les États-Unis sur la frontière commune.

Les économies prévues n'ont pas encore été réalisées

5.83 Les avantages que devait procurer le programme CANPASS (Autoroutes) ne se sont pas encore concrétisés et les économies prévues ne se sont pas encore matérialisées. L'un des objectifs initiaux de ce programme était de libérer des ressources pour les réaffecter à des secteurs présentant des risques plus élevés. On devait y parvenir en confiant la surveillance de plus d'une voie CANPASS à un seul agent. Cependant, le volume actuel des véhicules CANPASS (comme le montre la pièce 5.3) est trop faible pour justifier l'utilisation de plus d'une voie réservée, exception faite du pont Whirlpool de Niagara Falls. De plus, au cours de l'année qui a suivi celle où le pont Whirlpool a été désigné comme poste de douane réservé au programme CANPASS, le nombre de véhicules empruntant le pont avait diminué de 63 p. 100 par rapport à l'année précédente, en partie en raison de ce programme. En outre, deux bureaux d'entrée qui appliquaient ce programme depuis 1995 ont éliminé les voies réservées CANPASS, car elles n'étaient pas suffisamment utilisées. Enfin, deux autres bureaux appliquant le programme en question n'ont pas de voie réservée CANPASS.

5.84 Un certain nombre de raisons peuvent expliquer pourquoi l'utilisation des voies CANPASS (Autoroutes) est plus faible que prévu :

- les installations de nombreux bureaux d'entrée CANPASS rendent difficile l'accès à la voie CANPASS. Par exemple, aux passages frontaliers du pont et du tunnel de Fort Erie et de Windsor, des contraintes forcent les participants au programme à devoir attendre en queue avec la circulation régulière. Une grande partie du succès relatif à Douglas, le premier poste à utiliser ce programme, est attribuable à l'accessibilité de la voie CANPASS;
- le phénomène des achats outre-frontière a atteint son apogée en 1991. Depuis, le nombre de voyageurs entrant au Canada par la route a diminué de 27 p. 100. Par conséquent, l'engorgement moindre à la plupart des passages frontaliers terrestres a diminué les avantages que le programme susmentionné peut procurer aux voyageurs;
- certains voyageurs peuvent être réticents à fournir aux douanes le numéro de leur carte de crédit et à subir le contrôle de sécurité obligatoire, lequel impose de vérifier s'ils ne possèdent pas de dossier criminel et n'ont pas

Les avantages que devait procurer le programme CANPASS (Autoroutes) ne se sont pas encore concrétisés.

Bureaux d'entrée CANPASS	1998–1999
Douglas (C.-B.)	26 %
Boundary Bay (C.-B.)	16 %
Autoroute du Pacifique (C.-B.)	s.o
Huntingdon (C.-B.)	s.o
Lacolle (Québec)	1 %
Osoyoos (C.-B.)	s.o
Aldergrove (C.-B.)	s.o
Pont Whirlpool (Ont.)	95 %

s.o. : ne possède pas de voie réservée CANPASS

Pièce 5.3

Véhicules traités dans le cadre du programme CANPASS en pourcentage de l'ensemble des véhicules

contrevenu aux lois et règlements des douanes et de l'Immigration;

- certains voyageurs peuvent trouver compliquée et longue à remplir la carte de déclaration des voyageurs, qui figure à la pièce 5.4.

5.85 La décision d'élargir le programme CANPASS (Autoroutes) a été prise sans étude de faisabilité préalable qui puisse fournir de l'information essentielle, notamment le nombre de participants possible, une stratégie de promotion du programme et les réductions prévues du temps d'attente à la LIP. Une étude de faisabilité pourrait également avoir indiqué l'incidence des contraintes des installations, le coût du réaménagement et les économies futures prévues.

Bien que le programme CANPASS (Autoroutes) ait été lancé en 1991, les douanes n'ont pas établi d'objectifs de rendement avant 1999.

5.86 Les douanes nous ont informés que le programme CANPASS (Autoroutes) sera appliqué au pont Bluewater à Sarnia, à l'été 2000, dans le cadre d'un projet pilote harmonisé avec les États-Unis. Cependant, nous notons une fois de plus que les douanes n'ont pas réalisé d'étude de faisabilité avant de prendre la décision d'étendre le programme à ce poste. Les douanes ont déclaré que le projet de Sarnia serait évalué conjointement pour déterminer la meilleure approche possible en vue de l'harmonisation. Un projet prévoyant de doter 12 autres postes de ce programme dépendra des résultats de cette évaluation.

Les douanes n'ont pas appliqué les leçons apprises à l'expansion du programme CANPASS (Autoroutes)

5.87 En 1991, nous avons fait rapport sur les projets pilotes de voies express et de voies spéciales dans quatre bureaux d'entrée du sud de l'Ontario. Étant donné la faible utilisation de ces voies, nous avons conclu que les projets n'avaient pas donné de résultats satisfaisants, et cela en raison de l'absence de planification préalable et des contraintes des installations. De même, la Division des services de vérification interne de l'Agence et l'unité d'évaluation des douanes ont exprimé des préoccupations semblables au sujet du programme.

5.88 On peut aussi tirer des leçons du fonctionnement actuel du programme. Le faible taux d'utilisation au passage frontalier de l'autoroute du Pacifique est dû en partie à sa proximité avec le bureau d'entrée CANPASS à Douglas. L'expansion prévue du programme à un second bureau d'entrée à Lacolle, au Québec, et au pont Queenston-Lewiston près de Niagara Falls, en Ontario, pourrait produire les mêmes résultats. Fait intéressant, un programme américain semblable pour faciliter le passage des voyageurs au tunnel de Windsor avait été éliminé en raison de sa faible utilisation. Un an plus tard, les douanes canadiennes ont implanté le programme CANPASS au même endroit. Nous avons appris des douanes, après notre vérification, que le programme avait été étendu non seulement après avoir tenu compte du débit routier, mais également dans le but de fournir le même genre de service au client dans des bureaux d'entrée similaires.

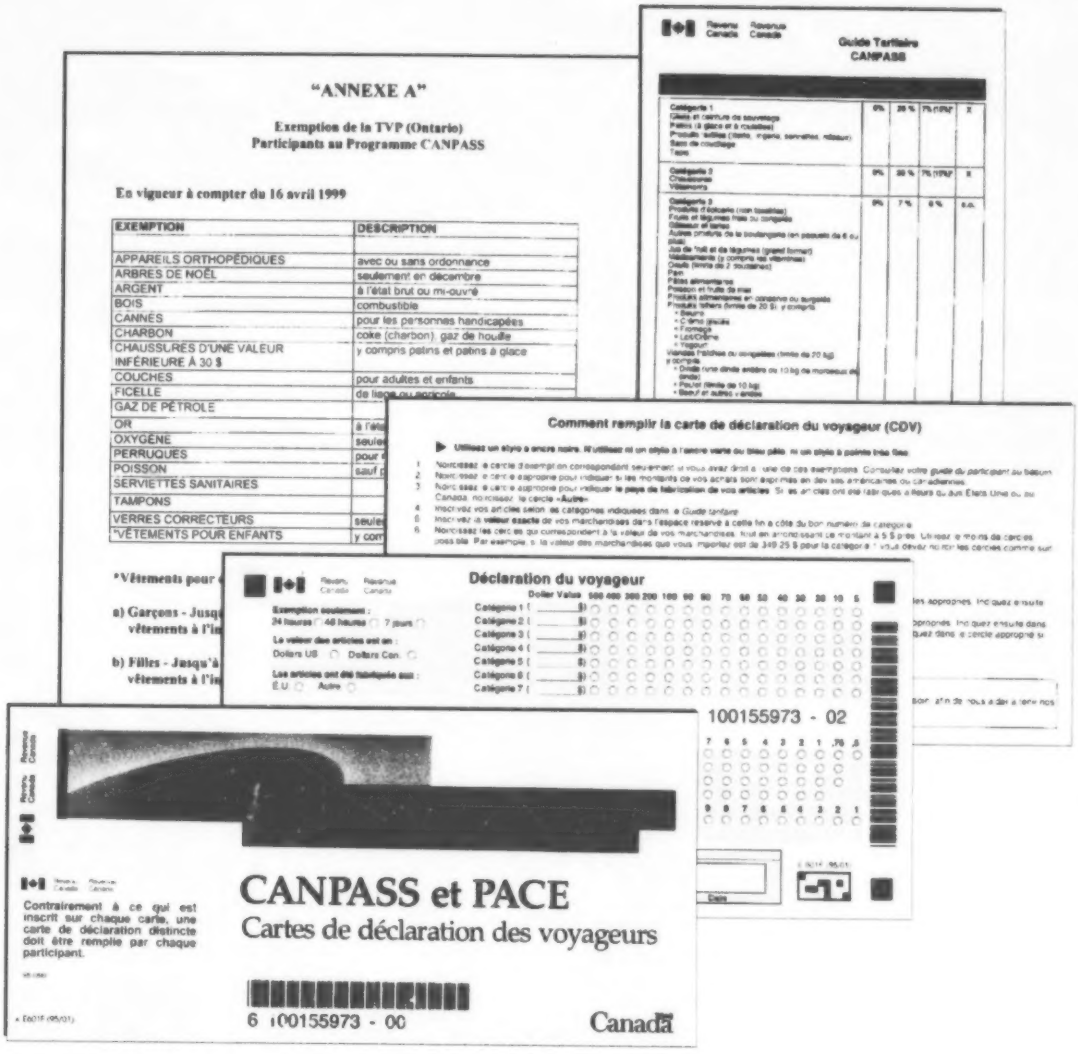
Absence d'objectifs de rendement pour déterminer le succès du programme CANPASS (Autoroutes)

5.89 Bien que le programme CANPASS dont nous parlons ait été lancé en 1991, les douanes n'ont pas établi d'objectifs de rendement pour en juger le succès avant 1999. Entre-temps, elles ont étendu ce programme à sept postes frontaliers, avec beaucoup moins de succès qu'au premier poste. Le programme a été implanté dans trois autres postes en août 1999. Des données fiables sur le rendement auraient sensibilisé les douanes à la nécessité de déterminer ce pourquoi les voyageurs étaient peu enclins à participer et aurait pu les inciter à améliorer le programme.

5.90 L'objectif fixé pour la participation au programme CANPASS (Autoroutes) en 1998–1999 s'établissait à

Pièce 5.4

Formulaires de déclaration des voyageurs



"ANNEXE A"

Exemption de la TVP (Ontario)
Participants au Programme CANPASS

En vigueur à compter du 16 avril 1999

EXEMPTION	DESCRIPTION
APPAREILS ORTHOPÉDIQUES	avec ou sans ordonnance
ARBRES DE NOËL	seulement en décembre
ARGENT	à l'état brut ou mi-ouvré
BOIS	combustible
CANNES	pour les personnes handicapées
CHARBON	coke (charbon), gaz de houille
CHAUSSURES D'UNE VALEUR INFÉRIEURE À 30 $	y compris patins et patins à glace
COUCHES	pour adultes et enfants
FICELLE	de lieuse ou agricole
GAZ DE PÉTROLE	
OR	à l'état
OXYGÈNE	seule
PERRUQUES	pour
POISSON	sauf
SERVIETTES SANITAIRES	
TAMPONS	
VERRES CORRECTEURS	seule
*VÊTEMENTS POUR ENFANTS	y com

Guide Tarifaire CANPASS

Comment remplir la carte de déclaration du voyageur (CDV)

Déclaration du voyageur

100155973 - 02

CANPASS et PACE
Cartes de déclaration des voyageurs

Contrairement à ce qui est inscrit sur chaque carte, une carte de déclaration distincte doit être remplie par chaque participant.

6 100155973 - 00

Canada

Première étape : Les achats doivent être répartis par pays de fabrication (soit les États-Unis, soit les autres).

Deuxième étape : Le voyageur doit remplir une Carte de déclaration des voyageurs pour les marchandises qui proviennent des États-Unis et une autre pour celles qui proviennent d'autres pays.

Troisième étape : Les achats doivent être répartis par type de marchandises (selon le Guide tarifaire CANPASS).

Quatrième étape : Le voyageur doit faire le total de ses achats par catégorie de marchandises.

Cinquième étape : Il doit indiquer la valeur exacte en dollars et la valeur arrondie en dollars pour chaque catégorie.

Sixième étape : Le voyageur doit également déterminer quelles marchandises sont exemptées de la taxe de vente provinciale.

Septième étape : Le voyageur doit indiquer la valeur réelle en dollars et la valeur arrondie en dollars des marchandises exemptées de la taxe de vente provinciale.

dix pour cent du nombre de véhicules devant franchir la frontière aux points d'entrée concernés. La façon dont les douanes pourraient mesurer le rendement par rapport à cet objectif dans les quatre bureaux d'entrée n'ayant pas de voie réservée CANPASS n'est pas claire et les douanes n'y disposent pas d'outils pour mesurer l'utilisation du programme. Néanmoins, la publication de l'Agence intitulée *Rapport sur les plans et les priorités* 1999–2000 indique que dix pour cent des voyageurs entrant au Canada par la route en 1998–1999 ont profité du programme CANPASS. Nous prenons note que ces chiffres ne s'appliquent qu'aux bureaux d'entrée où le programme CANPASS est appliqué.

5.91 Les douanes devraient :

- **chercher à prévoir les besoins futurs du programme CANPASS (Autoroutes) avant de l'élargir;**

- **établir des indicateurs de rendement significatifs pour tous les nouveaux projets dès les premières étapes et se servir de ces indicateurs pour mesurer le succès des initiatives avant de les élargir.**

Réponse de l'Agence : *Dans le cadre des activités douanières selon l'Accord entre le Canada et les États-Unis sur la frontière commune (ACCORD), une entente a été signée en vue d'élaborer un cadre de travail et de mener une évaluation du Projet pilote harmonisé (Autoroute), avec l'appui d'un consultant indépendant. De futures décisions quant à l'élargissement de tels programmes CANPASS seront prises suite aux conclusions de l'évaluation.*

Les douanes disposent d'un processus, depuis 1998, qui vise à développer des indicateurs de rendement détaillés pour de nouvelles initiatives à l'intention des voyageurs, dans le cadre du projet CANPASS. Les douanes s'affairent toujours à élaborer et à perfectionner des indicateurs de rendement significatifs, afin de déterminer l'atteinte des objectifs du projet et de recommander des adaptations au programme.

Mesure du rendement

5.92 Pour veiller à ne pas retarder indûment les voyageurs et à détecter les voyageurs qui ne respectent pas les lois et les règlements, les douanes doivent obtenir de l'information fiable et crédible des bureaux d'entrée où les voyageurs sont traités.

5.93 Les douanes se servent de deux méthodes principales pour mesurer leur rendement — la collecte continue de données aux bureaux d'entrée et des évaluations périodiques au moyen de « sondages ». Ce genre de sondages sert à mesurer le rendement, travail qu'une équipe effectue périodiquement aux bureaux d'entrée des douanes.

Les douanes ont établi un certain nombre d'indicateurs de rendement

5.94 En 1997, nous avons publié un rapport sur les concepts qui sous-tendent une information sur le rendement de bonne qualité (chapitre 11, Vers une gestion axée sur les résultats). Nous avions alors reconnu l'engagement pris par la haute direction des douanes en ce qui a trait au concept de la mesure du rendement et à la valeur des sondages pour mesurer le rendement.

5.95 Les douanes ont élaboré trois indicateurs de rendement pour mesurer le succès des efforts faits pour accélérer le passage des voyageurs qui respectent les lois et règlements : le temps d'attente des voyageurs, la satisfaction de la clientèle et l'utilisation du programme CANPASS. Pour mesurer l'efficacité de leurs mesures d'exécution, les douanes se servent de trois autres indicateurs de rendement — l'observation par les voyageurs, le taux d'inspection et le taux de détection. Nous reconnaissons les efforts déployés pour établir ces indicateurs de rendement, y compris les objectifs, mais nous nous interrogeons sur

la façon dont les douanes mesurent leur rendement à l'aide de ces indicateurs et analysent l'information ainsi obtenue.

Les mesures présentent des faiblesses

5.96 Aux problèmes que nous avons constatés dans la mesure du succès du programme CANPASS (Autoroutes) venaient s'ajouter d'autres faiblesses. L'un des indicateurs de rendement essentiels est le « temps d'attente », ou le temps qu'un voyageur passe à attendre en ligne avant son premier contact avec un inspecteur des douanes à la LIP. Actuellement, l'objectif fixé pour le temps d'attente est de 20 minutes à tous les bureaux d'entrée en fin de semaine et de dix minutes aux bureaux d'entrée terrestres en semaine. Les douanes ont décidé de ne pas mesurer le temps d'attente pour 1998–1999 et n'ont donc pas communiqué les résultats des temps d'attente nationaux, que ce soit pour les voyageurs aériens ou pour ceux qui voyagent par la route. De plus, dans tout le pays, elles introduisent une nouvelle méthode de mesure du temps d'attente.

5.97 Les douanes mesurent la satisfaction de la clientèle en effectuant des enquêtes détaillées dans le cadre de leur processus de sondage. Elles ont déclaré un taux de satisfaction de la clientèle de 92 p. 100 en 1998–1999. Cependant, ce résultat est fondé uniquement sur une des nombreuses questions de l'enquête. Quand elles interrogent les voyageurs sur leur satisfaction générale à l'égard des douanes, le taux de satisfaction tombe à 84 p. 100 dans l'ensemble du Canada.

Information importante à obtenir

5.98 Une partie importante du travail des douanes est effectuée pour le compte d'autres ministères. En 1998–1999, elles ont transmis environ 1,9 million de cas à l'Immigration, 180 000 cas à l'Agence canadienne d'inspection des aliments et 54 000 autres à d'autres ministères. Cependant, les douanes ne recueillent pas d'information sur les résultats des cas référés. Par conséquent, elles ne possèdent pas d'information systématique sur le rendement atteint lorsqu'elles assument ce volet de leurs responsabilités.

5.99 Un élément essentiel du système SASLIP–Autoroute est la sélection aléatoire des véhicules soumis à une inspection secondaire au moment de leur passage à la LIP. Bien que les douanes reconnaissent que l'échantillonnage aléatoire fait partie intégrante de la mesure du rendement, nous avons noté que les véhicules choisis de façon aléatoire ne sont pas tous soumis à une inspection secondaire et que les douanes ne tiennent pas de statistiques à ce sujet. Les résultats des inspections secondaires des véhicules choisis de façon aléatoire ne sont pas non plus analysés pour contrôler les niveaux d'observation ou, éventuellement, cerner de nouveaux secteurs de risque. L'information sur les résultats pourrait également être utilisée pour comparer l'efficacité des cas référés de manière aléatoire avec les cas choisis par les inspecteurs des douanes.

Les douanes mesurent la satisfaction de la clientèle en effectuant des enquêtes détaillées dans le cadre de leur processus de « sondage ».

Il faut de meilleurs systèmes pour fournir de l'information sur le rendement

5.100 Dans le chapitre 31 de notre rapport de 1997, nous avions noté que les systèmes d'information des douanes étaient insuffisants pour contrôler le rendement et que cela avait une incidence sur l'utilisation efficiente et efficace des ressources. Nous avons trouvé, au cours de cette vérification, que cela était toujours le cas.

5.101 Les douanes recueillent plusieurs statistiques sur les activités au niveau du bureau d'entrée local. Ces statistiques sont compilées mensuellement dans un système « G11 ». La compilation de cette information exige beaucoup de travail manuel pour vérifier la concordance des données des documents sources, des feuilles de statistiques quotidiennes et des journaux. Cette activité exige beaucoup de temps et les résultats risquent d'être

Les douanes ne possèdent pas d'information systématique sur le rendement atteint lorsqu'elles assument des responsabilités pour le compte d'autres ministères.

entachés d'erreurs de comptage et d'enregistrement. L'information qui est disponible sur support informatique n'est pas cumulée mensuellement par les systèmes; cette opération doit être faite manuellement.

5.102 Nous avons également constaté que le système G11 ne peut être clos; il est donc possible d'apporter des changements après la fin de l'exercice financier sans laisser de piste de vérification. Nous avons constaté que les plans visant à remplacer le système G11 par un nouveau système appelé SIGAD (Système d'information de gestion et d'aide à la décision) sont reportés depuis des années. Selon les plans actuels, on compte mettre en oeuvre le SIGAD au plus tard en 2004.

5.103 Le nombre de sondages a chuté de 56 en 1996–1997 à 12 en 1998–1999 (voir la pièce 5.5). Comme nous l'avons déjà mentionné, les douanes n'ont réalisé aucun sondage dans les aéroports en 1998–1999. Elles prévoient 17 sondages en 1999–2000, mais aucun dans la région de l'Atlantique. Si le rendement n'est mesuré que dans quelques bureaux d'entrée, il est peu probable, à notre avis, que les résultats puissent s'appliquer à l'échelle nationale.

5.104 Les douanes devraient :

- **améliorer la façon dont elles mesurent la satisfaction de la clientèle et en rendent compte;**
- **recueillir de l'information sur le rendement au sujet des responsabilités dont elles s'acquittent au nom d'autres ministères et l'analyser;**
- **mieux utiliser les sélections aléatoires intégrées au système et contrôler et analyser les résultats obtenus;**
- **améliorer les systèmes qu'elles utilisent pour recueillir et communiquer l'information sur le rendement afin d'améliorer l'efficience et l'intégrité des données.**

Réponse de l'Agence : *Les douanes ont lancé le Projet de gestion du rendement pour améliorer la méthode de rapport de rendement basée sur les résultats. Dans le cadre de cette initiative, les douanes veilleront activement à trouver des façons d'améliorer leurs méthodes de mesure et de rapport sur la satisfaction de la clientèle. Nous nous assurerons que cet exercice soit mené de concert avec la méthodologie de revue équilibrée des activités adoptée par l'Agence.*

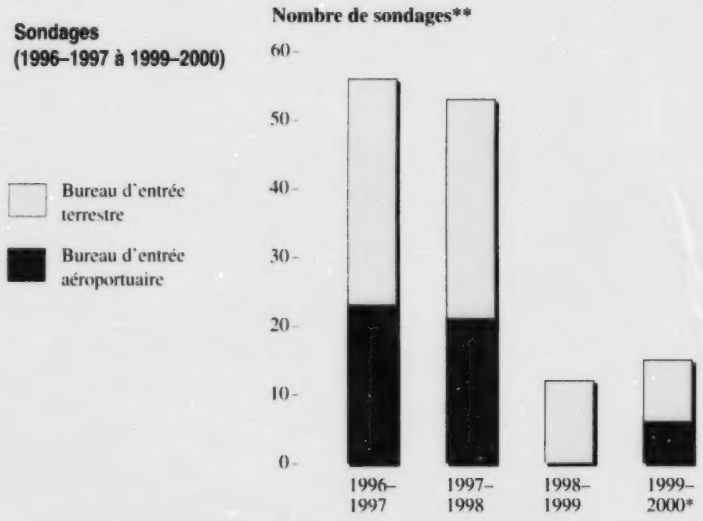
Les douanes continueront à déployer des efforts dans le but d'améliorer la présentation et l'analyse des renseignements nécessaires à l'évaluation des programmes qu'elles administrent au nom d'autres ministères du gouvernement.

Les douanes étudieront des moyens d'utiliser les sélections aléatoires intégrées aux systèmes actuels pour mesurer l'observation et elles procéderont à des analyses détaillées des résultats.

Les douanes s'affairent présentement à améliorer leurs systèmes d'information

Pièce 5.5

Sondages (1996–1997 à 1999–2000)



* Sondages prévus pour 1999–2000

** Ce genre de sondages sert à mesurer le rendement, travail qu'une équipe effectue périodiquement aux bureaux d'entrée des douanes

Source : Agence des douanes et du revenu du Canada

actuels et étudieront la possibilité d'en créer de nouveaux qui pourront améliorer l'efficacité et l'intégrité des données volumétriques et des données de mesure du rendement des programmes.

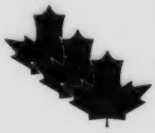
Rapport sur le rendement

5.105 Aux termes de sa loi habilitante, l'Agence est tenue d'établir des indicateurs de rendement et de faire rapport de son rendement en fonction de sa progression vers l'atteinte de ses objectifs et des résultats prévus. De nombreuses parties — comme le Parlement, le public voyageur, d'autres ministères et les sociétés aériennes — sont intéressées par cette information. Les douanes doivent les consulter pour établir leurs indicateurs de rendement. Il est important que les douanes comblent les lacunes que nous avons constatées dans la mesure et l'analyse des résultats, de sorte que l'Agence soit mieux en mesure de rendre compte de son rendement, comme l'exige sa loi habilitante.

Conclusion

5.106 Les douanes ne sont pas un nouveau champ d'activité — celles-ci protègent la frontière du Canada et facilitent le commerce et le tourisme depuis plus d'un siècle. Cependant, l'environnement dans lequel les douanes travaillent subit des changements rapides et elles cherchent à s'adapter. Le traitement des voyageurs qui entrent au Canada dans les divers bureaux d'entrée exige l'intégration des activités d'accélération du traitement des voyageurs et des marchandises aux activités d'exécution de la loi. Les douanes doivent veiller à ne pas devenir un obstacle au tourisme et aux activités commerciales légitimes; par ailleurs, elles doivent protéger le pays contre les voyageurs non admissibles et la contrebande. Une stratégie d'observation globale et une approche de gestion des risques sont essentielles pour y parvenir.

5.107 Nous avons constaté que les douanes s'étaient dotées de moyens de gérer le risque de non-observation par les voyageurs au moment de leur entrée au Canada. Cependant, des améliorations importantes s'imposent. Les douanes ne possèdent pas de stratégie d'observation globale décrivant comment elles encouragent les voyageurs qui entrent au Canada à observer les lois et règlements et comment elles les font appliquer. Les douanes ont produit des évaluations des risques pour leurs propres activités; toutefois, les évaluations sont incomplètes. Les douanes tiennent des consultations avec d'autres ministères sur des sujets précis et sur des projets. Néanmoins, elles doivent s'empresser d'obtenir des autres ministères une description de tous les risques découlant des responsabilités dont elles s'acquittent en leur nom. Elles doivent inclure ces risques dans leur évaluation des risques à l'échelle nationale. De plus, les douanes n'ont pas de protocoles d'entente à jour avec les autres ministères sur la répartition des rôles et des responsabilités entre les parties. Pour aider leurs agents d'inspection à prendre des décisions justes dans les brefs délais dont ils disposent, les douanes leur fournissent de l'information, des systèmes et de la formation. Cependant, l'information n'est pas communiquée uniformément, les systèmes doivent être améliorés et la formation est inégale. De plus, les douanes ont établi des indicateurs de rendement, mais elles ne mesurent pas et n'analysent pas les résultats pour certains cas référés à d'autres ministères et elles ne recueillent pas de façon efficiente l'information sur le rendement.



À propos de la vérification

Objectifs

L'objectif de la vérification était d'évaluer si les douanes possèdent des procédures et des politiques adéquates pour gérer le risque de non-observation que posent les voyageurs au moment de leur entrée au Canada.

Étendue

Au cours de nos travaux, nous avons vérifié les points suivants :

- si les douanes ont établi et mis en oeuvre une stratégie d'observation globale pour leurs activités liées aux voyageurs;
- si les travaux que les douanes effectuent pour d'autres ministères permettent aux douanes d'assumer les responsabilités exercées au nom de ces derniers;
- si les douanes fournissent à leur personnel de l'information, des systèmes et une formation qui sont adéquats pour effectuer leur travail;
- si les douanes mesurent les résultats de leurs activités et rendent compte de leur rendement de façon adéquate.

Nous avons réalisé notre examen à l'administration centrale des douanes à Ottawa et dans divers bureaux régionaux, bureaux d'entrée aux aéroports et bureaux d'entrée terrestres dans toutes les régions du Canada qui utilisent le programme des voyageurs. Nous n'avons pas examiné les activités des bureaux d'entrée maritimes et ferroviaires. Au cours de nos travaux, nous avons interviewé des employés, examiné les processus et les documents pertinents et observé les opérations aux bureaux d'entrée. Pour déterminer la mesure dans laquelle les douanes répondent aux besoins de formation de leur personnel, nous avons interviewé du personnel à tous les niveaux et examiné les dossiers de formation dans chacun des bureaux d'entrée que nous avons visités. De plus, nous avons interviewé du personnel de l'administration centrale et de divers bureaux régionaux et locaux de plusieurs autres ministères.

Le 1er novembre 1999, Revenu Canada est devenu l'Agence des douanes et du revenu du Canada (l'Agence). Dans ce chapitre, toutes les références à l'Agence comprennent l'Agence et son prédécesseur, Revenu Canada.

Critères

Nous nous attendions à ce que :

- les douanes aient des processus d'évaluation des risques et de ciblage qui permettent de distinguer efficacement les voyageurs à faible risque des voyageurs à risque élevé;
- les douanes prévoient et mettent en oeuvre adéquatement leurs nouvelles initiatives portant sur de nouvelles façons de traiter les voyageurs et de surveiller les résultats, de manière à atteindre leurs objectifs;

- les douanes possèdent des indicateurs de rendement complets et appropriés sur le traitement des voyageurs afin de déterminer dans quelle mesure elles gèrent les risques;
- les douanes aient des mécanismes et des processus en place pour veiller à gérer adéquatement les risques découlant des responsabilités dont elles s'acquittent au nom d'autres ministères;
- les douanes veillent à ce que la direction et le personnel soient en mesure d'acquérir et de tenir à jour les connaissances et les compétences nécessaires pour remplir leur rôle dans la gestion des risques.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Shahid Minto
Directeurs : Victoria Saunderson et John Pritchard

Kathleen Hobbs
Michel Léger
Katherine Rossetti

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec M. Shahid Minto.

Chapitre 6

Agence des douanes et du revenu du Canada et ministère des Finances

Le traitement des demandes de crédit d'impôt pour la recherche scientifique et le développement expérimental

Les travaux de vérification dont traite ce chapitre ont été menés conformément au mandat législatif, aux politiques et aux méthodes du Bureau du vérificateur général. Ces politiques et méthodes respectent les normes recommandées par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Les paragraphes numérotés et en caractères gras indiquent des recommandations.

Table des matières

	Page
Points saillants	6–5
Introduction	6–7
Objet de la vérification	6–8
Observations et recommandations	6–9
Redressements demandés par les contribuables en 1994	6–9
L'Agence était confrontée à un cauchemar administratif	6–9
Le traitement du volume important de RDC soulevait des questions d'équité	6–10
Les opinions internes au sujet d'une demande importante divergeaient gravement	6–12
Défis du programme de RS&DE	6–14
Il faut des règles d'admissibilité plus claires pour améliorer l'administration du programme	6–14
Les travaux scientifiques dont l'admissibilité est contestée représentent des crédits d'impôt de centaines de millions de dollars	6–17
Gestion des risques d'inobservation	6–19
Incidences du programme de RS&DE	6–21
Une évaluation conjointe a déterminé quelle était l'incidence du programme	6–21
Conclusion	6–22
À propos de la vérification	6–24
Pièces	
6.1 Objectifs du programme de RS&DE	6–8
6.2 Demandes relatives à la RS&DE en 1997	6–9
6.3 Nombre de demandes relatives à la RS&DE reçues par l'Agence pour les exercices 1994–1995 à 1998–1999	6–10
6.4 Difficultés que comporte l'examen des redressements demandés par les contribuables	6–11
6.5 Plan d'action pour le programme de RS&DE	6–15

Agence des douanes et du revenu du Canada et ministère des Finances

Le traitement des demandes de crédit d'impôt pour la recherche scientifique et le développement expérimental

Points saillants

6.1 En 1994, le gouvernement a restreint le délai pour présenter une demande de crédit d'impôt pour la recherche scientifique et le développement expérimental (RS&DE) aux 18 mois suivant l'année au cours de laquelle les contribuables ont engagé les dépenses. L'Agence des douanes et du revenu du Canada (l'Agence ou l'ADRC) a alors reçu 16 000 demandes supplémentaires, qui représentaient 2,8 milliards de dollars en crédits d'impôt pour les années d'imposition remontant jusqu'à 1985.

6.2 Notre vérification a révélé que le traitement de ces demandes a manqué de cohérence à plusieurs égards. Ces manques de cohérence ont compromis l'équité du processus d'examen. De plus, il y a eu de graves divergences d'opinions au sein de l'Agence quant à la façon dont il convenait de régler un différend avec un demandeur au sujet d'une demande importante. L'Agence n'a pas su montrer qu'elle avait des mécanismes efficaces pour résoudre de telles divergences d'opinions entre ses agents pour des cas particuliers.

6.3 Le manque de clarté quant aux projets admissibles s'est traduit par un certain nombre de demandes non résolues, remontant jusqu'à 1985. Les crédits d'impôt correspondants s'élèvent à des centaines de millions de dollars. Depuis la création du programme de RS&DE, il y a des désaccords entre demandeurs et administrateurs ainsi qu'entre administrateurs sur ce qui constitue une activité ou un projet admissible, sur le degré de rigueur avec lequel un agent scientifique doit examiner une demande et sur l'étendue de la documentation qui doit être présentée à l'appui des demandes. Il faut au plus tôt adopter des règles plus claires afin que le programme soit exécuté et administré avec efficacité et efficience.

6.4 L'Agence a reconnu la nécessité d'améliorer l'administration du programme. À cette fin, en novembre 1998, après avoir consulté les intéressés, le ministre du Revenu national a publié un plan d'action. L'Agence a créé une nouvelle direction chargée du programme et elle a nommé un nouveau chef pour cette direction.

6.5 Selon notre vérification, l'Agence devrait améliorer l'évaluation du risque que les demandes des contribuables ne soient pas admissibles afin que le personnel scientifique et les vérificateurs puissent concentrer leurs efforts sur celles qui comportent les risques les plus élevés. L'Agence gère le risque d'inadmissibilité en effectuant des contrôles de la complétude, des évaluations du risque, des vérifications et des examens scientifiques.

6.6 Il se peut qu'une évaluation effectuée par le ministère des Finances et par l'Agence ait surestimé les dépenses supplémentaires au titre de la RS&DE générées par le programme. Selon cette évaluation, le programme de la RS&DE aurait entraîné une augmentation nette du revenu réel du Canada de 20 millions de dollars à 55 millions de dollars par année.

Contexte et autres observations

6.7 Le gouvernement fédéral favorise la recherche-développement dans le secteur privé au moyen d'encouragements ou stimulants fiscaux. Les contribuables reçoivent des crédits d'impôt après avoir engagé des dépenses pour leurs projets.

6.8 Selon les systèmes d'information de l'Agence, environ 11 000 sociétés et particuliers ont déclaré plus de 10 milliards de dollars en dépenses de RS&DE pour 1997, demandant ainsi des crédits d'impôt de quelque deux milliards de dollars. Les grandes sociétés ont déclaré 85 p. 100 de ces dépenses.

6.9 Un personnel comptant 144 conseillers scientifiques et 268 vérificateurs des comptes examine les demandes dans 37 bureaux des services fiscaux, partout au Canada. Les conseillers déterminent si les travaux sont admissibles dans le cadre du programme, tandis que les vérificateurs examinent les coûts qui sont déclarés afin de déterminer s'ils sont admissibles.

6.10 Un objectif clé du plan d'action de l'Agence pour 1998 était de réduire l'incertitude quant à l'admissibilité des projets scientifiques. Par conséquent, l'Agence et le secteur privé ont proposé une définition de ce qu'est un projet de RS&DE admissible qui, à notre avis, modifie l'étendue des dépenses et des travaux de RS&DE admissibles et pourrait se traduire par des coûts supplémentaires en crédits d'impôt. Toute modification importante apportée à la définition d'un projet admissible devrait être revue par le ministère des Finances qui doit répondre des coûts du programme, de ses objectifs en matière de politique et des dispositions législatives connexes.

Les réponses de l'Agence des douanes et du revenu du Canada et du ministère des Finances sont incluses dans le chapitre. Ces réponses décrivent les mesures qui ont été et qui seront prises pour donner suite à nos recommandations.

Introduction

6.11 La recherche-développement (R-D) constitue un facteur clé pour rehausser la productivité d'un pays et le niveau de vie de ses citoyens. Le gouvernement fédéral du Canada encourage la R-D dans le secteur privé depuis bien des années au moyen d'encouragements ou stimulants fiscaux.

6.12 Les encouragements actuellement offerts pour les travaux de recherche scientifique et de développement expérimental (RS&DE) comprennent :

- la déduction accélérée des dépenses en capital admissibles engagées relativement aux activités de recherche scientifique et de développement expérimental exercées au Canada directement par l'entreprise du contribuable ou pour le compte de celle-ci;

- les crédits d'impôt à l'investissement pour les dépenses courantes et les dépenses en capital admissibles engagées au Canada. Il s'agit de crédits calculés au taux de 20 p. 100 ou de 35 p. 100, qui sont remboursables dans certains cas. Les crédits inutilisés peuvent être reportés jusqu'à la troisième année antérieure et jusqu'à la dixième année postérieure.

6.13 Un des principaux moyens de contrôle intégrés à la structure de ces encouragements fiscaux est le fait que l'entreprise doit dépenser les fonds avant de recevoir un quelconque crédit d'impôt correspondant. Cette exigence offre en outre l'avantage d'éviter que l'État ne finance une R-D que le secteur privé ne soutiendrait pas.

6.14 Plusieurs provinces offrent d'autres encouragements fiscaux à la R-D. Les déductions et les crédits d'impôt offerts par le gouvernement fédéral et les provinces peuvent réduire d'environ la moitié le coût des activités de RS&DE.

6.15 La *Loi de l'impôt sur le revenu* définit les activités de RS&DE admissibles comme une « investigation ou recherche systématique d'ordre scientifique ou technologique, effectuée par voie d'expérimentation ou d'analyse ». Sont admissibles les travaux entrepris pour l'avancement de la science ou dans l'intérêt du progrès technologique en vue de créer de nouveaux matériaux, dispositifs, produits ou procédés ou d'améliorer ceux qui existent. Certaines activités, par exemple l'étude du marché et la promotion des ventes, sont expressément exclues de la définition. Certains travaux qui appuient directement la RS&DE et qui répondent à ses besoins sont également admissibles.

6.16 De concert avec le ministère des Finances, d'autres organismes fédéraux et des représentants du secteur privé, l'Agence des douanes et du revenu du Canada a formulé trois critères à appliquer pour déterminer si des activités sont conformes à la définition des activités de RS&DE et donnent droit aux encouragements fiscaux. Ces critères sont énoncés comme suit dans les lignes directrices administratives de l'Agence concernant le programme de RS&DE :

- avancement de la science ou de la technologie — les activités doivent produire des renseignements qui font progresser notre compréhension des rapports scientifiques ou technologiques;

- incertitude scientifique ou technologique — la probabilité d'obtenir un résultat ou d'atteindre un objectif, et les méthodes pour y arriver ne sont pas encore connues, ou il est impossible de les déterminer à partir des connaissances scientifiques ou technologiques généralement disponibles ou de l'expérience acquise dans les domaines concernés;

- contenu scientifique ou technique — les activités doivent comporter une investigation systématique et être effectuées par des personnes compétentes.

M121

IMPORTANT NOTE CONCERNING THE FOLLOWING PAGES

THE PAGES WHICH FOLLOW HAVE BEEN FILMED TWICE IN ORDER TO OBTAIN THE BEST REPRODUCTIVE QUALITY

USERS SHOULD CONSULT ALL THE PAGES REPRODUCED ON THE FICHE IN ORDER TO OBTAIN A COMPLETE READING OF THE TEXT.

REMARQUE IMPORTANTE CONCERNANT LES PAGES QUI SUIVENT

LES PAGES SUIVANTES ONT ÉTÉ REPRODUITES EN DOUBLE AFIN D'AMÉLIORER LA QUALITÉ DE REPRODUCTION

LES UTILISATEURS DOIVENT CONSULTER TOUTES LES PAGES REPRODUITES SUR LA FICHE AFIN D'OBTENIR LA LECTURE DU TEXTE INTÉGRAL

micromedia
a division of IHS Canada

20 Victoria Street
Toronto, Ontario M5C 2N8
Tel.: (416) 362-5211
Toll Free: 1-800-387-2689
Fax: (416) 362-6161
Email: info@micromedia.on.ca

6.17 La pièce 6.1 énumère les objectifs du programme de RS&DE.

6.18 Application du programme de RS&DE. L'Agence des douanes et du revenu du Canada applique le programme de RS&DE par le truchement de 37 bureaux des services fiscaux. Les conseillers scientifiques examinent les aspects techniques des demandes, et les vérificateurs des comptes (les « vérificateurs ») vérifient les coûts déclarés dans ces demandes. Les activités que le contribuable déclare doivent être des activités de RS&DE, au sens prévu par la loi, pour que les dépenses s'y rattachant puissent donner droit à un crédit d'impôt.

6.19 L'Agence applique le programme par l'intermédiaire de 144 scientifiques (11 gestionnaires scientifiques, 104 conseillers scientifiques et 29 agents scientifiques subalternes) et de 268 vérificateurs. De plus, elle conclut au besoin des contrats avec des experts scientifiques, pour ce que son personnel interne ne peut pas faire. Les vérificateurs de l'Agence chargés des dossiers importants vérifient les demandes des grandes sociétés relativement à la RS&DE. L'Administration centrale de l'Agence élabore la politique administrative et donne des conseils aux conseillers scientifiques et aux vérificateurs des bureaux locaux.

6.20 Envergure du programme de RS&DE et tendances. Selon les systèmes d'information de l'Agence, en 1997, environ 11 000 sociétés et particuliers ont déclaré plus de 10 milliards de dollars en dépenses de RS&DE, demandant ainsi des crédits d'impôt de quelque deux milliards de dollars. Le nombre de demandeurs est passé de 6 500 en 1992 à 12 000 en 1994 et il s'est maintenu aux environs de 11 000 depuis. Huit pour cent des demandes représentaient 85 p. 100 de toutes les dépenses de RS&DE (voir la pièce 6.2).

6.21 Plan d'action pour la RS&DE. En novembre 1998, le ministre du Revenu national a annoncé une série de nouvelles mesures, connues sous le nom de « plan d'action pour la RS&DE », en vue d'améliorer l'exécution du programme. Ces mesures visaient notamment la création d'une nouvelle direction et la réorganisation connexe de l'administration du programme, la clarification des rôles et des responsabilités respectifs de l'Agence et des contribuables, la révision des règles d'admissibilité au programme et l'établissement de nouvelles procédures pour régler les différends pendant le traitement d'une demande.

Objet de la vérification

6.22 Cette vérification visait à déterminer le degré de qualité avec lequel le gouvernement fédéral a su administrer le programme d'encouragements fiscaux à la recherche scientifique et au développement expérimental depuis notre dernière vérification effectuée en 1994. Nous avons assuré le suivi des principales constatations et recommandations présentées dans le chapitre 32 de notre rapport de 1994, « Encouragements fiscaux à la recherche et au développement ». Pour plus de précisions,

Pièce 6.1

Objectifs du programme de RS&DE

Objectifs en matière de politique

- Encourager le secteur privé à faire de la RS&DE par diverses formes de soutien financier.
- Aider les petites entreprises à faire de la RS&DE.
- Offrir des encouragements qui, le plus possible, sont immédiatement profitables.
- Le plus possible, offrir des encouragements faciles à comprendre, dont les règles sont faciles à respecter et dont l'application est certaine.
- Favoriser les activités de RS&DE qui sont conformes aux bonnes pratiques commerciales.

Objectifs d'ordre administratif

- Fournir le crédit d'impôt pour la RS&DE de façon opportune, uniforme et prévisible, tout en encourageant ceux qui font de la R&D à évaluer leurs propres demandes de crédits conformément aux lois, aux politiques et aux procédures fiscales.

Source : Ministère des Finances; Agence des douanes et du revenu du Canada

se reporter à la section **À propos de la vérification**, à la fin de présent chapitre.

Observations et recommandations

Redressements demandés par les contribuables en 1994

L'Agence était confrontée à un cauchemar administratif

6.23 Avant 1994, les contribuables pouvaient, à n'importe quel moment postérieur à l'année d'imposition au cours de laquelle ils avaient engagé des dépenses de RS&DE, demander des crédits à l'égard de ces dépenses en demandant de redresser la déclaration de revenus qu'ils avaient produite pour cette année-là. Le gouvernement a décidé que le programme devrait encourager les nouveaux travaux de recherche plutôt que de pousser les entreprises à demander de redresser des déclarations de revenus déjà produites ou à recalculer les crédits d'impôt se rapportant à des dépenses faites au cours d'années antérieures. Le budget de février 1994 proposait d'admettre comme dépenses donnant droit aux crédits d'impôt uniquement celles que les contribuables signalent au fisc dans les 18 mois suivant l'année au cours de laquelle ils les ont engagées. Cette proposition est devenue loi en juin 1994. Les nouvelles dispositions législatives donnaient aux contribuables jusqu'au 13 septembre 1994 pour présenter leurs demandes relatives aux années d'imposition antérieures.

6.24 Par suite de cette modification législative, l'Agence a reçu des contribuables 16 000 demandes de redressement (« redressements demandés par les contribuables » ou « RDC ») visant 2,8 milliards de dollars en crédits d'impôt (voir la pièce 6.3). Certains de ces RDC visaient uniquement à ajouter des dépenses à des demandes antérieures relatives à la RS&DE, mais la plupart ont été reçus de 4 000 nouveaux demandeurs dans le cadre du programme et se rapportaient à plusieurs années d'imposition remontant jusqu'à 1985. Ces 16 000 RDC ont créé un énorme arriéré dans la charge de travail des conseillers scientifiques et des vérificateurs. Ces RDC constituent ce que nous appelons le « volume important de RDC », l'« accumulation de RDC » ou les « RDC accumulés ».

6.25 L'Agence a été obligée de remettre à plus tard le traitement du volume important de RDC, faute de pouvoir obtenir assez rapidement les services d'un nombre suffisant de conseillers scientifiques pour traiter les demandes reçues. En outre, elle a accordé la priorité au traitement des demandes relatives à la dernière année d'imposition écoulée et elle s'est efforcée de traiter,

En 1994, par suite d'une modification législative limitant le délai pour présenter les demandes relatives aux dépenses de RS&DE, l'Agence a reçu des contribuables 16 000 demandes de redressement visant 2,8 milliards de dollars en crédits d'impôt.

Pièce 6.2

Demandes relatives à la RS&DE en 1997

Dépenses de RS&DE (en dollars)	Nombre de demandes	Pourcentage	Montant (en millions $)	Pourcentage
De 0 à 100 000 $	5 499	52	233	2
De 100 000 $ à 1 000 000 $	4 317	40	1 325	13
Plus de 1 000 000 $	859	8	8 681	85
Total	**10 675**	**100**	**10 239**	**100**

Remarque : Huit pour cent des demandes représentaient 85 p. 100 de toutes les dépenses de RS&DE.

Source : Agence des douanes et du revenu du Canada

6.17 La pièce 6.1 énumère les objectifs du programme de RS&DE.

6.18 Application du programme de RS&DE. L'Agence des douanes et du revenu du Canada applique le programme de RS&DE par le truchement de 37 bureaux des services fiscaux. Les conseillers scientifiques examinent les aspects techniques des demandes, et les vérificateurs des comptes (les « vérificateurs ») vérifient les coûts déclarés dans ces demandes. Les activités que le contribuable déclare doivent être des activités de RS&DE, au sens prévu par la loi, pour que les dépenses s'y rattachant puissent donner droit à un crédit d'impôt.

6.19 L'Agence applique le programme par l'intermédiaire de 144 scientifiques (11 gestionnaires scientifiques, 104 conseillers scientifiques et 29 agents scientifiques subalternes) et de 268 vérificateurs. De plus, elle conclut au besoin des contrats avec des experts scientifiques, pour ce que son personnel interne ne peut pas faire. Les vérificateurs de l'Agence chargés des dossiers importants vérifient les demandes des grandes sociétés relativement à la RS&DE. L'Administration centrale de l'Agence élabore la politique administrative et donne des conseils aux conseillers scientifiques et aux vérificateurs des bureaux locaux.

6.20 Envergure du programme de RS&DE et tendances. Selon les systèmes d'information de l'Agence, en 1997, environ 11 000 sociétés et particuliers ont déclaré plus de 10 milliards de dollars en dépenses de RS&DE, demandant ainsi des crédits d'impôt de quelque deux milliards de dollars. Le nombre de demandeurs est passé de 6 500 en 1992 à 12 000 en 1994 et il s'est maintenu aux environs de 11 000 depuis. Huit pour cent des demandes représentaient 85 p. 100 de toutes les dépenses de RS&DE (voir la pièce 6.2).

6.21 Plan d'action pour la RS&DE. En novembre 1998, le ministre du Revenu national a annoncé une série de nouvelles mesures, connues sous le nom de « plan d'action pour la RS&DE », en vue d'améliorer l'exécution du programme. Ces mesures visaient notamment la création d'une nouvelle direction et la réorganisation connexe de l'administration du programme, la clarification des rôles et des responsabilités respectifs de l'Agence et des contribuables, la révision des règles d'admissibilité au programme et l'établissement de nouvelles procédures pour régler les différends pendant le traitement d'une demande.

Pièce 6.1

Objectifs du programme de RS&DE

Objectifs en matière de politique

- Encourager le secteur privé à faire de la RS&DE par diverses formes de soutien financier.
- Aider les petites entreprises à faire de la RS&DE.
- Offrir des encouragements qui, le plus possible, sont immédiatement profitables.
- Le plus possible, offrir des encouragements faciles à comprendre, dont les règles sont faciles à respecter et dont l'application est certaine.
- Favoriser les activités de RS&DE qui sont conformes aux bonnes pratiques commerciales.

Objectifs d'ordre administratif

- Fournir le crédit d'impôt pour la RS&DE de façon opportune, uniforme et prévisible, tout en encourageant ceux qui font de la R&D à évaluer leurs propres demandes de crédits conformément aux lois, aux politiques et aux procédures fiscales.

Source : Ministère des Finances; Agence des douanes et du revenu du Canada

Objet de la vérification

6.22 Cette vérification visait à déterminer le degré de qualité avec lequel le gouvernement fédéral a su administrer le programme d'encouragements fiscaux à la recherche scientifique et au développement expérimental depuis notre dernière vérification effectuée en 1994. Nous avons assuré le suivi des principales constatations et recommandations présentées dans le chapitre 32 de notre rapport de 1994, « Encouragements fiscaux à la recherche et au développement ». Pour plus de précisions,

se reporter à la section **À propos de la vérification**, à la fin de présent chapitre.

Observations et recommandations

Redressements demandés par les contribuables en 1994

L'Agence était confrontée à un cauchemar administratif

6.23 Avant 1994, les contribuables pouvaient, à n'importe quel moment postérieur à l'année d'imposition au cours de laquelle ils avaient engagé des dépenses de RS&DE, demander des crédits à l'égard de ces dépenses en demandant de redresser la déclaration de revenus qu'ils avaient produite pour cette année-là. Le gouvernement a décidé que le programme devrait encourager les nouveaux travaux de recherche plutôt que de pousser les entreprises à demander de redresser des déclarations de revenus déjà produites ou à recalculer les crédits d'impôt se rapportant à des dépenses faites au cours d'années antérieures. Le budget de février 1994 proposait d'admettre comme dépenses donnant droit aux crédits d'impôt uniquement celles que les contribuables signalent au fisc dans les 18 mois suivant l'année au cours de laquelle ils les ont engagées. Cette proposition est devenue loi en juin 1994. Les nouvelles dispositions législatives donnaient aux contribuables jusqu'au 13 septembre 1994 pour présenter leurs demandes relatives aux années d'imposition antérieures.

6.24 Par suite de cette modification législative, l'Agence a reçu des contribuables 16 000 demandes de redressement (« redressements demandés par les contribuables » ou « RDC ») visant 2,8 milliards de dollars en crédits d'impôt (voir la pièce 6.3). Certains de ces RDC visaient uniquement à ajouter des dépenses à des demandes antérieures relatives à la RS&DE, mais la plupart ont été reçus de 4 000 nouveaux demandeurs dans le cadre du programme et se rapportaient à plusieurs années d'imposition remontant jusqu'à 1985. Ces 16 000 RDC ont créé un énorme arriéré dans la charge de travail des conseillers scientifiques et des vérificateurs. Ces RDC constituent ce que nous appelons le « volume important de RDC », l'« accumulation de RDC » ou les « RDC accumulés ».

En 1994, par suite d'une modification législative limitant le délai pour présenter les demandes relatives aux dépenses de RS&DE, l'Agence a reçu des contribuables 16 000 demandes de redressement visant 2,8 milliards de dollars en crédits d'impôt.

6.25 L'Agence a été obligée de remettre à plus tard le traitement du volume important de RDC, faute de pouvoir obtenir assez rapidement les services d'un nombre suffisant de conseillers scientifiques pour traiter les demandes reçues. En outre, elle a accordé la priorité au traitement des demandes relatives à la dernière année d'imposition écoulée et elle s'est efforcée de traiter,

Pièce 6.2

Demandes relatives à la RS&DE en 1997

Dépenses de RS&DE (en dollars)	Nombre de demandes	Pourcentage	Montant (en millions $)	Pourcentage
De 0 à 100 000 $	5 499	52	233	2
De 100 000 $ à 1 000 000 $	4 317	40	1 325	13
Plus de 1 000 000 $	859	8	8 681	85
Total	10 675	100	10 239	100

Remarque : Huit pour cent des demandes représentaient 85 p. 100 de toutes les dépenses de RS&DE.

Source : Agence des douanes et du revenu du Canada

dans les 120 jours suivant leur réception, toutes les demandes complètes visant un remboursement.

Le compromis entre rejeter la demande que le contribuable ne peut pas justifier, ou bien l'admettre sur la foi des assertions du contribuable, a fait que les administrateurs fiscaux n'ont pas traité les dossiers de façon uniforme.

6.26 Le volume important de RDC représentait un défi à la fois pour le contribuable et pour l'administrateur fiscal. Les RDC laissaient souvent à désirer, vu l'ancienneté des dépenses, la documentation manquante et le manque d'expérience des nouveaux demandeurs et des personnes qui les aidaient à établir les demandes. Les documents ou les personnes qui pouvaient confirmer le caractère expérimental des activités n'étaient plus accessibles dans bien des cas. Même après avoir eu des entrevues avec les demandeurs et obtenu de ceux-ci de plus amples renseignements sur la demande, les conseillers scientifiques étaient souvent incapables de déterminer avec précision quelles activités déclarées donnaient droit à un crédit d'impôt. Ils prenaient alors des décisions en se fiant à leur bon sens et aux assertions du contribuable. En outre, l'examen des dépenses correspondantes était difficile, car les documents financiers pertinents manquaient habituellement. Le ministère des Finances et l'Agence sont parvenus à la même conclusion dans leur document de 1997 intitulé *Le régime fédéral d'encouragements fiscaux à la recherche scientifique et au développement expérimental — Rapport d'évaluation* (voir la pièce 6.4).

6.27 Au 31 mars 1999, l'Agence avait traité la majeure partie du volume important de RDC qu'elle avait reçu en 1994. Les conseillers scientifiques et les vérificateurs ont refusé environ 1,3 milliard de dollars en crédits d'impôt parmi les demandes traitées, soit près de la moitié du total demandé.

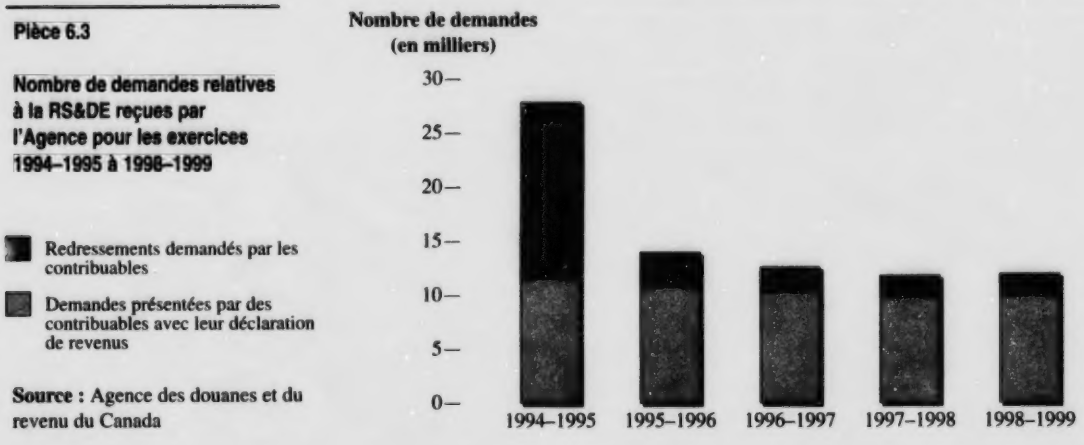
Le traitement du volume important de RDC soulevait des questions d'équité

6.28 Dans notre rapport de 1994, nous exprimions des inquiétudes concernant l'incidence des modifications législatives sur l'application du programme. Au cours de la présente vérification, nous avons assuré le suivi à cet égard en examinant les demandes de 100 demandeurs visant la dernière année d'imposition écoulée et des années antérieures. De plus, nous avons interrogé des fiscalistes (avocats et comptables) ainsi que des vérificateurs et des conseillers scientifiques de l'Agence et nous avons tenu compte de mémoires présentés à l'Agence par différentes associations de contribuables.

6.29 Dans les dossiers que nous avons examinés et nos entretiens avec des vérificateurs et des conseillers scientifiques, nous avons remarqué que l'insuffisance de la documentation plaçait parfois l'administrateur fiscal dans une fâcheuse alternative : ou bien rejeter la demande que le contribuable ne pouvait pas justifier, ou bien l'admettre en totalité

Pièce 6.3

Nombre de demandes relatives à la RS&DE reçues par l'Agence pour les exercices 1994–1995 à 1998–1999



Source : Agence des douanes et du revenu du Canada

ou en partie sur la foi des assertions du contribuable. En sacrifiant ainsi l'exactitude par souci d'efficience ou vice-versa, les administrateurs fiscaux n'ont pas traité les dossiers de façon uniforme.

6.30 Dans certains cas, le bureau des services fiscaux a refusé la demande parce que le projet ou les dépenses étaient mal documentés. Dans d'autres cas, les vérificateurs et les conseillers scientifiques ont aidé le contribuable à reformuler sa demande pour qu'elle soit admissible.

6.31 Certains demandeurs, lorsqu'ils ont appris qu'un premier examen scientifique montrait l'inadmissibilité des activités, ont demandé et obtenu un deuxième examen qui a parfois abouti à la conclusion que les activités étaient admissibles. Dans d'autres cas, l'Agence n'a pas offert de deuxième examen. En accordant un deuxième ou même un troisième examen scientifique, l'Agence a, au fond, donné à certains demandeurs la possibilité de profiter d'une mesure de réparation au cours même de la vérification de leur demande. Or, l'Agence n'a jamais annoncé au public qu'elle était disposée à effectuer un deuxième examen scientifique. Par conséquent, de nombreux contribuables peuvent n'avoir pas osé demander un deuxième examen et avoir ainsi été privés de la possibilité donnée à d'autres.

6.32 Nous avons trouvé un cas où trois examens scientifiques avaient abouti au rejet de la demande. Insatisfait, le demandeur a demandé un quatrième examen, à l'issue duquel la demande a cette fois été admise; l'Agence a accordé le crédit d'impôt demandé.

6.33 Les bases de données de l'Agence ne nous permettaient pas d'établir une liste des demandes pour lesquelles le contribuable avait demandé et obtenu un deuxième ou un troisième examen scientifique. Toutefois, l'Agence nous a informés que les cas de ce genre ont été peu nombreux (20). Par ailleurs, nous n'avons pas réussi à déterminer si des demandeurs avaient demandé un deuxième examen scientifique sans l'obtenir.

6.34 En janvier 2000, l'Agence a publié des lignes directrices sur les modalités du deuxième examen, lequel peut être accordé aux demandeurs qui

Pièce 6.4

Difficultés que comporte l'examen des redressements demandés par les contribuables

Les techniques, pratiques et outils de vérification des coûts sont bien établis et acceptés. En ce qui a trait à la procédure concernant les encouragements fiscaux, les vérificateurs conviennent de la nécessité de maintenir un certain niveau de vérification pour la grande majorité de ces demandes. Dans le cadre de la procédure normale, une fois que les conseillers scientifiques confirment l'admissibilité d'un projet, les coûts admissibles qui s'y rapportent font l'objet d'une vérification. De façon générale, lorsque la documentation à l'appui est probante et qu'un suivi adéquat a été assuré, la procédure de vérification financière demeure très simple. Toutefois, l'application des techniques de vérification est plus ardue depuis quelques années. Les vérificateurs mentionnent que de nombreux clients semblent compliquer à dessein la tâche qui incombe à Revenu Canada d'établir les dépenses vraiment admissibles, en incluant dans leur demande tout ce qui peut être associé, même de loin, à des travaux admissibles; c'est alors le vérificateur qui doit faire la part des choses.

Cependant, ce ne sont pas tous les clients qui procèdent ainsi. De fait, les demandes présentées par des clients établis et portant sur un montant relativement bas sont traitées très rapidement et font l'objet d'une vérification minimale. Toutefois, ces demandes ne représentaient plus que 20 p. 100 de l'ensemble en 1995–1996, contre près de 30 p. 100 en 1994–1995. Les vérificateurs ont mentionné que les règles d'éthique relatives à l'établissement des demandes sont rarement respectées et que les sommes demandées sont constamment gonflées, à un point tel que parfois cela en devient ridicule. Par exemple, une demande se chiffrant à l'origine à 250 000 $ a été gonflée par un comptable à trois millions de dollars, puis à cinq millions de dollars par un fiscaliste-conseil. Après l'examen et la vérification, ce montant avait été ramené au chiffre de départ.

Extrait de : Ministère des Finances et Agence des douanes et du revenu du Canada, *Le régime fédéral d'encouragements fiscaux à la recherche scientifique et au développement expérimental — Rapport d'évaluation*, 1997

ou en partie sur la foi des assertions du contribuable. En sacrifiant ainsi l'exactitude par souci d'efficience ou vice-versa, les administrateurs fiscaux n'ont pas traité les dossiers de façon uniforme.

6.30 Dans certains cas, le bureau des services fiscaux a refusé la demande parce que le projet ou les dépenses étaient mal documentés. Dans d'autres cas, les vérificateurs et les conseillers scientifiques ont aidé le contribuable à reformuler sa demande pour qu'elle soit admissible.

6.31 Certains demandeurs, lorsqu'ils ont appris qu'un premier examen scientifique montrait l'inadmissibilité des activités, ont demandé et obtenu un deuxième examen qui a parfois abouti à la conclusion que les activités étaient admissibles. Dans d'autres cas, l'Agence n'a pas offert de deuxième examen. En accordant un deuxième ou même un troisième examen scientifique, l'Agence a, au fond, donné à certains demandeurs la possibilité de profiter d'une mesure de réparation au cours même de la vérification de leur demande. Or, l'Agence n'a jamais annoncé au public qu'elle était disposée à effectuer un deuxième examen scientifique. Par conséquent, de nombreux contribuables peuvent n'avoir pas osé demander un deuxième examen et avoir ainsi été privés de la possibilité donnée à d'autres.

6.32 Nous avons trouvé un cas où trois examens scientifiques avaient abouti au rejet de la demande. Insatisfait, le demandeur a demandé un quatrième examen, à l'issue duquel la demande a cette fois été admise; l'Agence a accordé le crédit d'impôt demandé.

6.33 Les bases de données de l'Agence ne nous permettaient pas d'établir une liste des demandes pour lesquelles le contribuable avait demandé et obtenu un deuxième ou un troisième examen scientifique. Toutefois, l'Agence nous a informés que les cas de ce genre ont été peu nombreux (20). Par ailleurs, nous n'avons pas réussi à déterminer si des demandeurs avaient demandé un deuxième examen scientifique sans l'obtenir.

6.34 En janvier 2000, l'Agence a publié des lignes directrices sur les modalités du deuxième examen, lequel peut être accordé aux demandeurs qui

Pièce 6.4

Difficultés que comporte l'examen des redressements demandés par les contribuables

Les techniques, pratiques et outils de vérification des coûts sont bien établis et acceptés. En ce qui a trait à la procédure concernant les encouragements fiscaux, les vérificateurs conviennent de la nécessité de maintenir un certain niveau de vérification pour la grande majorité de ces demandes. Dans le cadre de la procédure normale, une fois que les conseillers scientifiques confirment l'admissibilité d'un projet, les coûts admissibles qui s'y rapportent font l'objet d'une vérification. De façon générale, lorsque la documentation à l'appui est probante et qu'un suivi adéquat a été assuré, la procédure de vérification financière demeure très simple. Toutefois, l'application des techniques de vérification est plus ardue depuis quelques années. Les vérificateurs mentionnent que de nombreux clients semblent compliquer à dessein la tâche qui incombe à Revenu Canada d'établir les dépenses vraiment admissibles, en incluant dans leur demande tout ce qui peut être associé, même de loin, à des travaux admissibles; c'est alors le vérificateur qui doit faire la part des choses.

Cependant, ce ne sont pas tous les clients qui procèdent ainsi. De fait, les demandes présentées par des clients établis et portant sur un montant relativement bas sont traitées très rapidement et font l'objet d'une vérification minimale. Toutefois, ces demandes ne représentaient plus que 20 p. 100 de l'ensemble en 1995–1996, contre près de 30 p. 100 en 1994–1995. Les vérificateurs ont mentionné que les règles d'éthique relatives à l'établissement des demandes sont rarement respectées et que les sommes demandées sont constamment gonflées, à un point tel que parfois cela en devient ridicule. Par exemple, une demande se chiffrant à l'origine à 250 000 $ a été gonflée par un comptable à trois millions de dollars, puis à cinq millions de dollars par un fiscaliste-conseil. Après l'examen et la vérification, ce montant avait été ramené au chiffre de départ.

Extrait de : Ministère des Finances et Agence des douanes et du revenu du Canada, *Le régime fédéral d'encouragements fiscaux à la recherche scientifique et au développement expérimental — Rapport d'évaluation*, 1997

contestent la conclusion de l'examen scientifique. En outre, l'Agence envisage un mécanisme de règlement des différends qui viendrait compléter l'actuelle procédure d'appel.

6.35 Nous avons noté d'autres manques d'uniformité dans le règlement des différends relatifs à l'admissibilité des activités scientifiques. Dans un cas, deux consultants avaient examiné des secteurs scientifiques indépendants d'une même demande. Le demandeur n'a pas été d'accord avec un consultant, dont les conclusions étaient de refuser comme inadmissibles la plupart des activités du secteur qu'il avait examiné. Au lieu de faire effectuer un deuxième examen scientifique, l'Agence a résolu le problème en appliquant aux deux secteurs de la demande la conclusion (plus favorable) de l'autre examen. Le demandeur a reçu approximativement 500 000 $ de plus que ce qui était indiqué dans le rapport scientifique.

Le traitement d'une demande considérable au titre de la RS&DE soulève des questions préoccupantes.

6.36 Dans un autre cas, un conseiller scientifique a jugé non admissibles différents projets d'un demandeur. Le rapport du vérificateur mentionnait que ses travaux de vérification ne couvraient qu'une partie seulement du crédit accordé. Selon les renseignements au dossier, l'Agence a admis des dizaines de millions de dollars de plus en dépenses de RS&DE afin de s'entendre à l'amiable avec le demandeur. Celui-ci a donc reçu des millions de dollars de plus en crédits d'impôt.

6.37 À notre avis, il y a eu de grands manques d'uniformité dans le traitement du volume important de RDC, et cela a compromis l'équité du processus d'examen.

Les opinions internes au sujet d'une demande importante divergeaient gravement

6.38 Il y a eu, au sein de l'Agence, une grave divergence d'opinions sur la façon de régler une demande considérable.

6.39 Lorsqu'il a présenté cette demande, le contribuable a mal documenté les travaux scientifiques et les dépenses connexes. Un bureau des services fiscaux a consacré plus de 10 000 heures à la vérification et a dépensé 300 000 $ pour obtenir un rapport scientifique. L'avis professionnel des vérificateurs était que la plupart des coûts indiqués par le contribuable devaient être refusés en raison du manque de corroboration. L'Administration centrale de l'Agence a également dépensé 300 000 $ pour obtenir un deuxième rapport scientifique. L'Agence nous a informés que l'Administration centrale, conformément à son autorité fonctionnelle, s'était chargée de régler le cas à la place du bureau local. L'Administration centrale a autorisé des crédits d'impôt qui dépassaient de dizaines de millions de dollars le montant que le bureau des services fiscaux et le bureau régional avaient établi comme étant justifié.

6.40 Ce cas soulève un certain nombre de questions préoccupantes au sujet du processus suivi pour régler le différend. Pour parvenir à un règlement, l'Administration centrale a fait au contribuable une première proposition, puis une deuxième, et enfin une proposition finale, qui étaient toutes supérieures de beaucoup au montant que les vérificateurs avaient établi comme étant justifié. Le dossier ne contenait aucun document précisant le motif pour lequel l'Administration centrale a fait une première et une deuxième proposition avant l'achèvement du rapport scientifique et de la vérification. Quant à la proposition finale, nous nous inquiétons du processus suivi pour y arriver.

6.41 La proposition finale comprenait des dizaines de millions de dollars en crédits d'impôt correspondant à des sommes que le contribuable avait versées à un autre contribuable et déclarées comme dépenses de RS&DE. Dans la facture présentée par l'autre contribuable,

le prix demandé comprenait le coût des travaux de RS&DE effectués et de certains autres travaux. L'autre contribuable n'avait pas à indiquer séparément les montants attribuables aux activités de RS&DE admissibles.

6.42 Le contribuable a déclaré comme dépenses de RS&DE les coûts qui, selon son estimation, correspondaient aux travaux de RS&DE de l'autre contribuable ainsi qu'un montant supplémentaire. Le montant des dépenses de RS&DE déclaré par le contribuable était beaucoup plus élevé que le montant admis par l'Agence comme dépenses pour l'autre contribuable, dans le traitement de la demande d'encouragements fiscaux à la RS&DE soumise pour les mêmes travaux. (À l'époque, les dispositions législatives permettaient aux deux contribuables de demander un crédit d'impôt pour les mêmes travaux de RS&DE.)

6.43 Les vérificateurs du bureau des services fiscaux ont établi — et l'Administration centrale était du même avis — qu'une partie importante des coûts déclarés par le contribuable au titre des travaux effectués par l'autre contribuable ne donnaient droit à aucun crédit d'impôt. Selon les renseignements contenus dans les dossiers de l'Agence (notamment dans le dossier de la vérification effectuée au sujet de la demande de l'autre contribuable), les vérificateurs du bureau des services fiscaux étaient d'avis qu'il serait raisonnable d'accorder au contribuable un crédit de dizaines de millions de dollars pour les travaux que l'autre contribuable avait effectués au Canada. L'Administration centrale a fini par accorder le double au contribuable.

6.44 Selon les dossiers du bureau des services fiscaux, l'Administration centrale a indiqué aux vérificateurs que la politique en vigueur ne leur permettait pas d'examiner la demande de l'autre contribuable relative à la RS&DE, étant donné que le contribuable et l'autre contribuable n'avaient entre eux aucun lien de dépendance. Les vérificateurs devaient donc accepter comme coût des travaux effectués au Canada le montant indiqué à cette fin.

6.45 À notre avis, puisque le contribuable avait fait une estimation des activités de RS&DE de l'autre contribuable, l'Agence avait l'obligation d'examiner le processus suivi pour cette estimation, en vue d'en confirmer le bien-fondé. Il était contre-indiqué que l'Administration centrale, pour déterminer le crédit à accorder au contribuable, ne tienne pas compte des résultats de sa vérification antérieure, des cotisations établies relativement à la demande d'encouragements fiscaux à la RS&DE soumise par l'autre contribuable et d'autres documents contenus dans ses dossiers.

6.46 L'Administration centrale a en outre accepté, sans vérification adéquate, d'autres dépenses que les vérificateurs avaient refusées en raison du manque de corroboration. C'est ainsi que s'expliquent les dizaines de millions de dollars supplémentaires en crédits d'impôt.

6.47 L'Administration centrale a les pouvoirs et le savoir-faire nécessaires pour examiner les décisions prises par les bureaux des services fiscaux, les bureaux régionaux et les consultants ainsi que pour annuler ou corriger ces décisions si elles ne sont pas fondées. Toutefois, nous croyons que le règlement de tout différend interne d'importance concernant l'application des politiques administratives doit concilier les positions divergentes.

6.48 Dans le cas qui nous occupe, nous nous serions attendus à ce que l'Agence analyse en profondeur l'historique de la demande contestée. Les leçons qu'elle en aurait alors tirées auraient pu l'aider à mieux planifier, gérer et contrôler l'application du programme de RS&DE. Nous avons appris que l'Agence a entrepris un examen interne à la suite de notre vérification.

6.49 L'Agence des douanes et du revenu du Canada devrait réviser ses procédures pour faire en sorte que les demandes relatives à la RS&DE soient traitées de façon équitable et uniforme. L'Agence devrait instituer un procédé pour concilier les divergences d'opinions internes quant à l'application de politiques administratives et de politiques de vérification qui touchent la validation des demandes relatives à la RS&DE.

Depuis la création du programme de RS&DE, il y a des désaccords entre demandeurs et administrateurs ainsi qu'entre administrateurs sur ce qui constitue une activité ou un projet admissible, sur le degré de rigueur avec lequel l'examen scientifique doit se faire et sur l'étendue de la documentation qui doit être présentée à l'appui des demandes.

Réponse de l'Agence : *L'Agence des douanes et du revenu du Canada (ADRC) s'efforce d'administrer tous ses services, y compris ceux qui concernent le programme de la RS&DE, d'une façon équitable et uniforme. Cet objectif est énoncé dans notre Engagement à l'Équité, publié en 1998, qui comprend plus spécifiquement un engagement à appliquer les lois uniformément et équitablement. De plus, l'objectif de l'ADRC envers le programme de la RS&DE, tel qu'il est énoncé à la pièce 6.1 du présent chapitre, renforce notre engagement en ce sens.*

Nous reconnaissons qu'il y a matière à amélioration, d'où le Plan d'action pour le programme de la RS&DE (annoncé en 1998), dont un aperçu est donné à la pièce 6.5. Soulignons notamment la mesure concernant un code des droits, obligations et responsabilités, l'initiative de création de comités chargés de mettre au point des normes et des lignes directrices et, enfin, la clarification des exigences en matière de documentation. Toutes ces mesures ont pour but de promouvoir l'équité et l'uniformité.

En mettant en oeuvre son plan d'action de RS&DE, l'ADRC a accompli des progrès significatifs et adoptera des mesures additionnelles pour renforcer l'équité et l'uniformité dans ses actions ainsi que pour effectivement démontrer au vérificateur général et à d'autres que ses dossiers sont équitables et uniformes.

Le cadre de responsabilisation de l'ADRC, ses pratiques de communication interne et les tribunes de prise de décision qu'elle tient constituent autant de moyens efficaces de concilier les écarts d'opinion. Toutefois, nous reconnaissons qu'il y a eu une divergence d'opinion importante au sein de l'Agence en ce qui concerne un dossier en particulier. Dans ce cas, nous n'avons pas utilisé tous les mécanismes existants pour résoudre les différences de vues. L'ADRC a déjà pris des mesures propres à régler cette situation et mettra dorénavant l'accent sur le recours à tous les mécanismes de résolution de conflits d'opinion au sein de l'effectif.

Défis du programme de RS&DE

6.50 Bien que les tensions découlant de la nécessité d'examiner les RDC accumulés et de mener à bonne fin leur traitement se soient atténuées, les responsables du programme restent confrontés à des défis de taille.

Il faut des règles d'admissibilité plus claires pour améliorer l'administration du programme

6.51 Depuis la création du programme, il y a des désaccords entre demandeurs et administrateurs ainsi qu'entre administrateurs sur ce qui constitue une activité ou un projet admissible, sur le degré de rigueur avec lequel l'examen scientifique doit se faire et sur l'étendue de la documentation qui doit être présentée à l'appui des demandes. À notre avis, toute incertitude quant à ce qui rend une demande admissible risque de nuire aux relations avec les demandeurs. Régler des différends concernant l'admissibilité exige énormément de ressources, compromet l'objectif de stimulation fixé pour le programme et met en péril de fortes sommes de recettes fiscales.

6.52 Des observateurs qui suivent le programme de près ont suggéré de réduire l'incertitude mentionnée en procurant une meilleure formation aux personnes

M121

IMPORTANT NOTE CONCERNING THE FOLLOWING PAGES

THE PAGES WHICH FOLLOW HAVE BEEN FILMED TWICE IN ORDER TO OBTAIN THE BEST REPRODUCTIVE QUALITY

USERS SHOULD CONSULT ALL THE PAGES REPRODUCED ON THE FICHE IN ORDER TO OBTAIN A COMPLETE READING OF THE TEXT.

REMARQUE IMPORTANTE CONCERNANT LES PAGES QUI SUIVENT

LES PAGES SUIVANTES ONT ÉTÉ REPRODUITES EN DOUBLE AFIN D'AMÉLIORER LA QUALITÉ DE REPRODUCTION

LES UTILISATEURS DOIVENT CONSULTER TOUTES LES PAGES REPRODUITES SUR LA FICHE AFIN D'OBTENIR LA LECTURE DU TEXTE INTÉGRAL

micromedia
a division of IHS Canada

20 Victoria Street
Toronto, Ontario M5C 2N8
Tel.: (416) 362-5211
Toll Free: 1-800-387-2689
Fax: (416) 362-6161
Email: info@micromedia.on.ca

chargées des examens scientifiques. Nous croyons que cela diminuerait le manque d'uniformité, mais qu'il faut adopter des règles d'admissibilité plus claires si l'on veut réduire l'incertitude.

6.53 En novembre 1998, l'Agence a publié un plan d'action visant à améliorer l'application du programme de RS&DE (voir la pièce 6.5). Un comité directeur dont l'Agence fait partie surveille la mise en oeuvre de ce plan d'action. Plusieurs des mesures à prendre selon ce plan visaient à réduire le nombre de différends entre les demandeurs et l'Agence. D'autres visaient à diminuer l'incertitude par l'élaboration de normes et de lignes directrices nouvelles concernant l'interprétation et d'exigences plus claires en matière de documentation. Nous sommes d'accord avec l'Agence pour dire qu'il faut des règles plus claires concernant l'admissibilité et la documentation si l'on veut appliquer le

Pièce 6.5

Plan d'action pour le programme de RS&DE

Ce document constitue le plan d'action établi par l'Agence des douanes et du revenu du Canada pour améliorer le programme de recherche scientifique et de développement expérimental (RS&DE). Les 13 mesures énumérées ci-dessous se fondent sur les recommandations formulées par les membres de l'industrie qui ont participé à la conférence sur la RS&DE intitulée *L'élaboration de partenariats*, qui a eu lieu à Vancouver les 26 et 27 juin 1998.

- Rendre le programme de RS&DE plus indépendant et l'axer sur ses aspects scientifiques et incitatifs. L'Administration centrale et les bureaux locaux relèveront directement du chef du programme.
- Établir un comité directeur pour surveiller la mise en oeuvre du plan d'action.
- Mettre sur pied des comités sectoriels. Les comités élaboreront des exposés de questions, des normes et des lignes directrices pour l'interprétation à l'intention de leurs secteurs.
- Élaborer une trousse de communications portant sur le processus de vérification de la RS&DE et les droits du contribuable.
- Élaborer un code des droits, des obligations et des responsabilités des intervenants.
- Mettre l'accent sur la prévention des différends grâce à une meilleure communication. Pour ce faire, le personnel de l'Agence améliorera sa compréhension des pratiques de l'industrie, et l'industrie améliorera sa compréhension des exigences du programme de RS&DE et du processus de vérification.
- Mettre sur pied un mécanisme normalisé pour régler les différends. Peu importe les mesures prises pour réduire au minimum les différends, il en surgira quelques-uns inévitablement. L'industrie recommande que lorsqu'un différend se produit, on demande un deuxième avis.
- Régler les différends en suspens concernant des demandes antérieures. L'industrie estime que le nombre actuel de demandes non réglées influe négativement sur les nouvelles demandes et est une entrave à la mise en oeuvre ordonnée de nouvelles initiatives.
- L'industrie recommande d'accroître la rapidité et la transparence du traitement des appels officiels. Une communication ouverte entre l'organisme chargé d'entendre les appels et le contribuable devrait être une caractéristique du processus d'appel.
- Une formation destinée à la fois à l'industrie et aux employés de l'Agence est nécessaire. Les associations industrielles doivent jouer un rôle dans l'élaboration du matériel de formation pour les vérificateurs scientifiques.
- Améliorer le processus de vérification.
- Clarifier les règles concernant les documents exigés pour le programme de la RS&DE.
- Examiner les options permettant d'axer la vérification sur le processus plutôt que sur les projets pris isolément, pour alléger le fardeau des vérifications scientifiques fréquentes. Envisager l'élaboration de procédures pour exécuter une seule vérification du processus de préparation des demandes relatives à la RS&DE d'une entreprise, ce qui réduirait le nombre de vérifications de projets individuels.

Extrait de : Agence des douanes et du revenu du Canada, *Plan d'action pour le programme de RS&DE*, 1998

chargées des examens scientifiques. Nous croyons que cela diminuerait le manque d'uniformité, mais qu'il faut adopter des règles d'admissibilité plus claires si l'on veut réduire l'incertitude.

6.53 En novembre 1998, l'Agence a publié un plan d'action visant à améliorer l'application du programme de RS&DE (voir la pièce 6.5). Un comité directeur dont l'Agence fait partie surveille la mise en oeuvre de ce plan d'action. Plusieurs des mesures à prendre selon ce plan visaient à réduire le nombre de différends entre les demandeurs et l'Agence. D'autres visaient à diminuer l'incertitude par l'élaboration de normes et de lignes directrices nouvelles concernant l'interprétation et d'exigences plus claires en matière de documentation. Nous sommes d'accord avec l'Agence pour dire qu'il faut des règles plus claires concernant l'admissibilité et la documentation si l'on veut appliquer le

Pièce 6.5

Plan d'action pour le programme de RS&DE

Ce document constitue le plan d'action établi par l'Agence des douanes et du revenu du Canada pour améliorer le programme de recherche scientifique et de développement expérimental (RS&DE). Les 13 mesures énumérées ci-dessous se fondent sur les recommandations formulées par les membres de l'industrie qui ont participé à la conférence sur la RS&DE intitulée *L'élaboration de partenariats*, qui a eu lieu à Vancouver les 26 et 27 juin 1998.

- Rendre le programme de RS&DE plus indépendant et l'axer sur ses aspects scientifiques et incitatifs. L'Administration centrale et les bureaux locaux relèveront directement du chef du programme.
- Établir un comité directeur pour surveiller la mise en oeuvre du plan d'action.
- Mettre sur pied des comités sectoriels. Les comités élaboreront des exposés de questions, des normes et des lignes directrices pour l'interprétation à l'intention de leurs secteurs.
- Élaborer une trousse de communications portant sur le processus de vérification de la RS&DE et les droits du contribuable.
- Élaborer un code des droits, des obligations et des responsabilités des intervenants.
- Mettre l'accent sur la prévention des différends grâce à une meilleure communication. Pour ce faire, le personnel de l'Agence améliorera sa compréhension des pratiques de l'industrie, et l'industrie améliorera sa compréhension des exigences du programme de RS&DE et du processus de vérification.
- Mettre sur pied un mécanisme normalisé pour régler les différends. Peu importe les mesures prises pour réduire au minimum les différends, il en surgira quelques-uns inévitablement. L'industrie recommande que lorsqu'un différend se produit, on demande un deuxième avis.
- Régler les différends en suspens concernant des demandes antérieures. L'industrie estime que le nombre actuel de demandes non réglées influe négativement sur les nouvelles demandes et est une entrave à la mise en oeuvre ordonnée de nouvelles initiatives.
- L'industrie recommande d'accroître la rapidité et la transparence du traitement des appels officiels. Une communication ouverte entre l'organisme chargé d'entendre les appels et le contribuable devrait être une caractéristique du processus d'appel.
- Une formation destinée à la fois à l'industrie et aux employés de l'Agence est nécessaire. Les associations industrielles doivent jouer un rôle dans l'élaboration du matériel de formation pour les vérificateurs scientifiques.
- Améliorer le processus de vérification.
- Clarifier les règles concernant les documents exigés pour le programme de la RS&DE.
- Examiner les options permettant d'axer la vérification sur le processus plutôt que sur les projets pris isolément, pour alléger le fardeau des vérifications scientifiques fréquentes. Envisager l'élaboration de procédures pour exécuter une seule vérification du processus de préparation des demandes relatives à la RS&DE d'une entreprise, ce qui réduirait le nombre de vérifications de projets individuels.

Extrait de : Agence des douanes et du revenu du Canada, *Plan d'action pour le programme de RS&DE*, 1998

programme de façon efficace et efficiente. La clarté des règles a une importance capitale dans un régime fiscal qui repose sur l'autocotisation et l'observation volontaire.

6.54 En 1997, l'Agence avait tenté de clarifier les règles administratives concernant l'admissibilité des activités scientifiques en révisant la circulaire d'information portant sur le programme (IC 86–4R). Elle a mis fin à cette révision afin d'étudier plus à fond les nombreuses suggestions et plaintes des intéressés.

6.55 Conformément au plan d'action, plusieurs sous-comités sectoriels se sont penchés sur l'admissibilité au programme de RS&DE dans leurs secteurs respectifs. Une ébauche énonçant des principes relatifs à la définition d'un projet de RS&DE faisait état des opinions formulées par ces sous-comités. En janvier 2000, l'ébauche a été présentée aux entreprises et aux représentants d'associations industrielles comme présentant la pensée collective du secteur privé et de l'Agence; elle mentionnait que ces principes aideraient à appliquer la définition d'un projet de RS&DE donnée dans la circulaire d'information.

6.56 La définition proposée dans cette ébauche s'écarte des usages en vigueur pour ce qui est de la définition des activités ainsi que de la documentation et de l'examen des demandes. À notre avis, l'adoption de cette définition modifierait l'étendue des dépenses et des travaux de RS&DE admissibles et pourrait entraîner des coûts supplémentaires en crédits d'impôt.

6.57 Il incombe au ministère des Finances de répondre des objectifs du programme en matière de politique et des dispositions législatives connexes. Si des modifications devaient être apportées à la définition d'un projet de RS&DE, le ministère des Finances devrait en déterminer l'objet et le coût éventuel.

6.58 L'Agence des douanes et du revenu du Canada devrait clarifier les règles administratives concernant les travaux admissibles au programme de RS&DE. Le ministère des Finances devrait examiner les règles législatives connexes pour s'assurer qu'elles correspondent fidèlement à la politique fiscale du gouvernement.

Réponse de l'Agence : *Comme il est indiqué dans les paragraphes qui précèdent, l'ADRC a déjà amorcé un processus visant à clarifier les règles administratives régissant l'admissibilité des travaux dans le cadre du programme de la RS&DE. On a clairement établi, lors de la conférence du Ministre sur la RS&DE qui a eu lieu en janvier 2000, qu'à l'avenir, il serait primordial de mieux définir les règles d'admissibilité. L'ADRC est convaincue que les consultations constructives présentement en cours auprès des représentants de l'industrie se traduiront par des règles administratives plus précises et mieux adaptées aux divers secteurs visés, ce qui facilitera l'observation volontaire.*

L'ADRC travaille en étroite collaboration avec le ministère des Finances dans ce projet pour faire en sorte que les nouvelles règles administratives définissant les critères d'admissibilité des travaux coïncident avec la politique fiscale du gouvernement. Cette mesure accélérera en outre l'élaboration des modifications législatives qui peuvent être nécessaires pour appuyer l'efficacité et l'intégrité soutenues du programme de la RS&DE.

Réponse du ministère des Finances : *Le ministère des Finances appuie entièrement cette recommandation. Le Ministère et l'Agence concertent leurs efforts dans le cadre du programme d'encouragements fiscaux à la RS&DE. Par exemple, un certain nombre de mécanismes formels et informels ont été instaurés pour assurer une surveillance et une gestion efficaces de ces encouragements. Parmi ces mécanismes, mentionnons les rapports entre les fonctionnaires chargés des*

politiques ou de l'administration du programme de stimulants fiscaux à la RS&DE, le Groupe de travail interministériel sur la RS&DE et le Comité consultatif de l'ADRC sur la RS&DE.

Comme le gouvernement fédéral l'a fait savoir dans le budget 2000, il consultera des représentants de l'industrie pour veiller à ce que les lignes directrices sur la mise au point de logiciels, plus particulièrement les logiciels à usage interne, tiennent compte de la politique du gouvernement et permettent une application claire et précise aux fins de conformité et d'administration. Après les consultations, le gouvernement déterminera si des modifications doivent être apportées à la Loi de l'impôt sur le revenu.

Les travaux scientifiques dont l'admissibilité est contestée représentent des crédits d'impôt de centaines de millions de dollars

6.59 Le 31 mars 1999, l'Agence avait en main 7 680 demandes non traitées remontant jusqu'à 1985 et visant des crédits d'impôt pour la RS&DE de cinq milliards de dollars. Des centaines de millions de dollars font partie de demandes qualifiées de « non traitables ». Les demandes non traitables provenant du secteur des finances et de celui des télécommunications étaient non traitées en raison de différends non résolus entre les demandeurs et l'Agence. Nous avons examiné ces demandes.

6.60 Des institutions financières contestent la décision de refuser des crédits d'impôt de centaines de millions de dollars. Des institutions financières ont soumis en 1990 des demandes relatives à la RS&DE remontant jusqu'à 1985. Le 31 mars 1996, certaines institutions avaient déclaré des milliards de dollars en dépenses de RS&DE au titre de la technologie de l'information et de l'élaboration de logiciels. Ces dépenses représentaient des crédits d'impôt de centaines de millions de dollars.

6.61 En 1992, des conseillers scientifiques avaient fait l'examen de ces demandes et étaient arrivés à des conclusions différentes concernant leur admissibilité. Certains conseillers, dans un des bureaux de services fiscaux (BSF), avaient approuvé les demandes d'une institution financière, tandis que d'autres conseillers, dans un autre BSF, avaient rejeté des demandes similaires d'une autre institution financière. L'Agence avait alors mis sur pied un comité d'experts, chargé d'examiner les demandes soumises par les institutions financières au titre des dépenses d'élaboration de logiciels et de faire en sorte que tous les BSF traitent ces demandes de façon uniforme. En 1996, le comité a conclu que dix pour cent seulement des dépenses déclarées étaient admissibles.

6.62 Dans le budget de 1995, le ministre des Finances a mentionné que le gouvernement examinait les règles en matière d'impôt sur le revenu et les lignes directrices administratives concernant l'admissibilité de la recherche-développement dans le domaine de la technologie de l'information. Il a annoncé que, durant l'examen, aucune banque ni institution financière ne pourrait demander de crédit d'impôt pour ses activités dans le domaine mentionné. Le 12 décembre 1995, le ministre des Finances a déposé un avis de motion des voies et moyens à cette fin.

6.63 Après que l'Agence eut déterminé que la majeure partie des travaux déclarés par les institutions financières ne donnaient pas droit à des encouragements à la RS&DE, le ministère des Finances a conclu qu'il était superflu de modifier les dispositions législatives comme le proposait l'avis de motion des voies et moyens. En outre, il a indiqué que toute difficulté se réglerait par une révision des lignes directrices et par une vérification plus étendue.

La question de l'admissibilité contestée des travaux scientifiques dans le secteur des finances et dans celui des télécommunications n'est toujours pas réglée après plus de cinq ans.

6.64 En février 1997, l'Agence a modifié ses lignes directrices administratives concernant l'admissibilité du développement de logiciels.

6.65 Toutefois, en janvier 2000, certaines institutions financières contestaient toujours la position de l'Agence relative à leurs activités de RS&DE dans le domaine de la technologie de l'information, soit des dépenses de milliards de dollars représentant un crédit d'impôt possible de centaines de millions de dollars. L'Agence avait refusé des montants déclarés par de nombreuses autres institutions financières, sans que la cotisation faisant état de son refus ait été contestée.

6.66 Des sociétés de télécommunication contestent la décision de refuser des crédits d'impôt de centaines millions de dollars. Des sociétés de télécommunication ont soumis des demandes relatives à la RS&DE au titre du développement de systèmes d'information de gestion remontant à 1991. L'Agence a estimé que les demandes de ce genre, pas encore traitées, représentent des milliards de dollars en dépenses, soit des centaines de millions de dollars en recettes d'impôt compromises.

6.67 L'Agence a effectué les examens scientifiques des demandes que deux sociétés de télécommunication avaient soumises pour 1990–1991. Ces examens ont abouti à des conclusions divergentes concernant l'admissibilité des travaux scientifiques. En 1997, l'Agence a effectué un examen, à l'échelle du pays, des demandes soumises par certaines sociétés de télécommunication pour 1993–1994 et elle a refusé la plupart de ces demandes. Les demandeurs ont contesté la conclusion de cet examen.

6.68 Ces demandes ont fait l'objet de tentatives de règlement infructueuses. En 1997, certaines sociétés ont rédigé un projet d'entente sur la soumission et la vérification des demandes relatives à la RS&DE. L'Agence a refusé ce projet d'entente et a publié une explication de sa position concernant certaines questions générales liées à l'admissibilité des demandes provenant des sociétés de télécommunication. Les sociétés ont rejeté cette explication. Depuis 1994, elles continuent de soumettre chaque année des demandes relatives à la RS&DE pour des activités de types semblables. Au moment de notre vérification, un tiers indépendant avait commencé un deuxième examen national de ces demandes.

6.69 L'Agence des douanes et du revenu du Canada, de concert avec le ministère de la Justice et le ministère des Finances, devrait élaborer et instaurer une stratégie pour régler les demandes non traitées provenant du secteur des finances et de celui des télécommunications.

Réponse de l'Agence : *L'ADRC partage les préoccupations du vérificateur général relativement à l'inventaire de demandes en souffrance dans les secteurs désignés. Eu égard à l'importance des montants en cause, l'ADRC et les ministères de la Justice et des Finances font preuve de prudence en procédant à des examens supplémentaires et en étudiant les possibilités de règlement qui s'offrent à eux. Soulignons en outre que certains demandeurs de ces secteurs ont amorcé des contestations officielles, de sorte que l'ADRC et le ministère de la Justice ont recours au processus normal de résolution des différends. Nous sommes conscients de l'importance de régler ces demandes en souffrance et nous nous engageons à en arriver à un règlement juste et équitable aussi rapidement que possible. Les éléments en souffrance doivent néanmoins satisfaire aux trois critères de base déjà définis, à savoir l'incertitude scientifique ou technologique, la notion de progrès et le contenu pour être jugés admissibles aux fins des encouragements fiscaux à la RS&DE.*

Soulignons enfin que les éléments du Plan d'action sont axés sur la prévention des différends grâce à une meilleure

communication initiale, à l'institution d'un processus normal de traitement des différends et à la résolution des litiges en souffrance concernant des demandes antérieures.

***Réponse du ministère des Finances :** Le ministère des Finances aidera l'ADRC à atteindre ce résultat. Comme le gouvernement l'a indiqué dans le budget 2000, il s'engage à appliquer rigoureusement les critères de base bien établis pour rattraper l'arriéré des demandes d'aide à la RS&DE se rapportant à la technologie de l'information. Il s'agit des trois critères suivants : l'incertitude scientifique ou technologique, le progrès scientifique ou technologique et le contenu scientifique ou technique.*

Gestion des risques d'inobservation

6.70 Huit pour cent des demandes soumises en 1997 représentaient 85 p. 100 de toutes les dépenses de RS&DE déclarées cette année-là (voir le paragraphe 6.20). Les autres demandes visaient des petits montants. Cette situation et le fait que l'Agence s'efforce de traiter toutes les demandes de crédits d'impôt remboursables dans les 120 jours qui suivent la réception d'une demande complète constituent un défi dans la gestion du risque d'inobservation, à savoir le risque qu'une demande ne soit pas conforme aux critères d'admissibilité au programme.

6.71 **Il n'existe aucun critère normalisé d'évaluation du risque.** Nous avons constaté que l'Administration centrale n'avait établi aucun critère normalisé permettant d'évaluer le risque et de repérer les demandes à risque élevé qui doivent être examinées ou vérifiées. C'est pourquoi les bureaux des services fiscaux ont établi leurs propres critères. Certains bureaux emploient surtout des critères financiers; d'autres appliquent une combinaison de critères financiers et scientifiques.

6.72 Notre examen des données du programme a montré comment l'Agence a géré le risque relatif à des demandes récentes. À la fin de mai 1999, l'Agence avait reçu 29 000 demandes pour les années d'imposition 1996 à 1999, visant cinq milliards de dollars en crédits d'impôt. L'Agence a admis 10 000 demandes (460 millions de dollars en crédits) sur la foi d'une présélection et sans prendre d'autre mesure de validation et elle a vérifié 13 000 demandes (1,3 milliard de dollars en crédits). L'Agence devait encore traiter les 6 000 autres demandes qu'elle avait en main et qui représentaient 3,2 milliards de dollars en crédits.

6.73 Selon les données du programme, 29 p. 100 des vérifications effectuées (100 000 heures-vérificateurs) n'ont abouti à aucun redressement des demandes. Cela donne à croire que les critères appliqués pour évaluer le risque n'indiquent peut-être pas bien les dossiers à risque qu'il y a lieu d'examiner ou de vérifier.

6.74 Plusieurs bureaux des services fiscaux nous ont signalé que, dans les périodes de pointe, ils admettaient telles quelles un plus grand nombre de demandes avec remboursement, quand c'était la seule façon de traiter ces demandes dans les 120 jours suivant la réception.

6.75 **La majorité des demandes des grandes sociétés sont vérifiées plusieurs années après leur présentation.** Les demandes relatives à la RS&DE soumises par les grandes sociétés sont vérifiées par les vérificateurs de l'Agence chargés des « dossiers importants ». Des conseillers scientifiques examinent ces demandes lorsque les vérificateurs commencent leur travail.

6.76 Nous avons examiné les demandes de 25 des 100 demandeurs les plus importants et nous avons appris que

La plupart des examens scientifiques et des vérifications des demandes des grandes sociétés ne portaient pas sur la demande de l'année la plus récente.

la plupart des examens scientifiques et des vérifications ne portaient pas sur la demande de l'année la plus récente. Ils portaient seulement sur des années d'imposition allant de 1988 à 1993.

6.77 Notre vérification a révélé que les conseillers scientifiques avaient examiné les demandes de différentes manières. Certains ont examiné la demande d'une grande société année après année, même si les examens antérieurs n'avaient permis de déceler aucun problème d'admissibilité. D'autres examinaient un échantillon non représentatif de projets compris dans la demande et acceptaient tels quels les projets non examinés. Dans certains bureaux des services fiscaux, des conseillers et des vérificateurs se proposaient d'adopter des méthodes d'échantillonnage des projets qui leur permettraient d'appliquer les conclusions de leur examen et de leur vérification d'une demande à d'autres demandes réparties sur plusieurs années.

6.78 L'Agence des douanes et du revenu du Canada devrait adopter des critères normalisés pour évaluer le risque d'inobservation associé aux demandes. En outre, l'Agence devrait veiller à traiter les demandes importantes sans retard et de façon uniforme.

Réponse de l'Agence : *L'Agence s'engage à poursuivre l'amélioration de la gestion du risque dans tous ses programmes. Pour ce qui est du programme de la RS&DE, le vérificateur général a reconnu, dans son rapport de 1994, que toutes les demandes font l'objet d'une révision sommaire par un conseiller scientifique et par un vérificateur au moment de leur présentation. Cette révision permet de déterminer si les activités visées par la demande sont bien conformes aux exigences d'admissibilité et si les coûts sont raisonnables. Depuis lors, nous avons inclus des critères normalisés d'évaluation du risque dans les plans de travail annuels. De plus, nous avons pris d'autres mesures telles que fournir aux bureaux locaux des données détaillées sur les taux d'observation par strates, intégrer les pratiques d'évaluation du risque au matériel de formation ainsi qu'à d'autres directives et procéder au partage et à la discussion des pratiques exemplaires.*

Le cadre général d'évaluation du risque est défini dans le récent rapport des intervenants du programme intitulé Plan d'action : Consultation et mise en oeuvre. « Apprendre à connaître les clients » constitue la pierre angulaire du système d'évaluation du risque dans le cadre du programme de la RS&D. La mise en oeuvre des approches axées sur le client prévues dans le Plan d'action améliorera davantage notre capacité d'évaluation du risque.

L'ADRC s'est engagée à traiter les demandes importantes dans un délai raisonnable et de manière uniforme; l'objectif est de 365 jours suivant la réception d'une demande dûment remplie. Nous reconnaissons que le règlement de ces demandes en temps opportun représente un défi de taille. Le Plan d'action recommande d'ailleurs plusieurs mesures, y compris la « vérification du processus » et le « service du chargé principal de compte » pour régler cette question.

De plus, on a récemment regroupé au sein du programme de la RS&DE les ressources destinées au traitement des demandes importantes. Cette mesure permettra à l'ADRC de mieux axer ses ressources sur les volets science, technologie et incitatifs du programme, tout en améliorant le règlement des demandes en temps opportun et en maintenant l'intégrité fiscale du programme. Ces mesures se traduiront en outre par une prestation plus uniforme et cohérente du programme dans l'ensemble du pays. Ainsi, l'une des principales fonctions de l'initiative des experts sectoriels nationaux en technologie qui vient d'être mise en oeuvre consiste à

assurer une prestation uniforme du programme.

Incidences du programme de RS&DE

Une évaluation conjointe a déterminé quelle était l'incidence du programme

6.79 En 1997, le ministère des Finances et l'Agence ont effectué conjointement une évaluation du programme. Voici deux constatations clés de cette évaluation :

- Les encouragements fiscaux fédéraux à la RS&DE ont incité les participants à engager plus de dépenses de recherche-développement qu'ils ne l'auraient fait en l'absence du programme. Pour chaque dollar d'encouragements fédéraux qu'ils avaient reçus, les participants au programme ont dépensé en plus, pour la RS&DE, 38 cents de leurs propres fonds.

- Le programme a causé une augmentation nette du revenu réel du Canada, qui se situe entre 20 millions de dollars et 55 millions de dollars par année.

6.80 Dans le cadre d'un sondage auprès des participants, l'évaluation a permis de déterminer les dépenses supplémentaires découlant du programme. Le Ministère a indiqué que l'obtention de renseignements au moyen d'un sondage comportait à la fois des avantages et des inconvénients. Le principal avantage vient du fait qu'un sondage permet d'expliquer un sujet plus en détail. Parmi les inconvénients, il y a le fait que les répondants ont tendance à surestimer les répercussions des politiques favorables à leurs intérêts. Il a été demandé aux demandeurs si leurs investissements auraient été différents sans les encouragements fiscaux à la RS&DE. On ne sait pas encore très bien si les contribuables ont attribué toutes les dépenses de RS&DE supplémentaires aux seuls encouragements fiscaux fédéraux ou à l'ensemble des encouragements fédéraux et provinciaux.

6.81 Vu l'incertitude quant à l'étendue des dépenses supplémentaires engendrées par les encouragements fiscaux fédéraux, il aurait été bon d'effectuer des analyses de sensibilité pour estimer le ratio que les dépenses de RS&DE supplémentaires représentent par rapport aux recettes fiscales auxquelles on renonce. Par exemple, si les personnes qui ont répondu au sondage attribuaient l'ensemble des dépenses supplémentaires à la fois aux encouragements fédéraux et provinciaux, les recettes fiscales auxquelles on renonce pour obtenir le même résultat seraient plus élevées, et le ratio coûts-dépenses serait inférieur à 1,38. Les encouragements fiscaux provinciaux représentent de 20 p. 100 à 30 p. 100 du total des encouragements fiscaux.

Il y a incertitude quant à l'étendue des dépenses supplémentaires engendrées par les encouragements fiscaux fédéraux.

6.82 L'incidence du programme sur l'économie varie en proportion des dépenses de RS&DE supplémentaires. Une surestimation des dépenses supplémentaires entraîne donc une surestimation de cette incidence. L'évaluation mentionnée a révélé que les avantages économiques du programme en dépassaient le coût, mais que l'écart entre les deux était relativement faible : de 20 millions de dollars à 55 millions de dollars. En d'autres termes, le programme de RS&DE était faiblement rentable.

6.83 Pour estimer l'incidence du programme sur l'économie, les auteurs de l'évaluation ont employé des estimations prudentes des avantages engendrés pour les personnes et les entreprises autres que celles qui ont payé la recherche-développement (effet de réaction en chaîne).

6.84 Au chapitre 19 de notre rapport de novembre 1999, intitulé « L'investissement dans l'innovation », nous avons fait observer que les investissements en recherche-développement ne constituent ni le seul facteur déterminant du taux de croissance de la productivité de l'économie canadienne, ni même le plus important

peut-être. Nous avons demandé à Industrie Canada d'examiner à fond les principaux programmes fédéraux de financement direct de la recherche-développement. À notre avis, il importe que le gouvernement se demande comment les encouragements fiscaux fédéraux favorisent la croissance et l'innovation.

6.85 Dans les évaluations futures du programme de RS&DE. il y aurait lieu que le ministère des Finances considère les questions suivantes :

- Pourquoi, parmi les pays du Groupe des Sept, le Canada est-il à l'avant-dernier rang pour ce qui est du ratio que le total des dépenses de recherche-développement représente par rapport au produit intérieur brut? Cela, bien que le Canada offre les encouragements fiscaux à la recherche-développement les plus généreux.

- Dans quelle mesure l'État devrait-il appuyer la recherche-développement? Le gouvernement fédéral devrait-il consacrer une partie de ses fonds de RS&DE à d'autres activités favorisant l'innovation?

- Pourquoi le nombre de demandeurs n'augmente-t-il pas?

6.86 Le ministère des Finances, de concert avec Industrie Canada, devrait examiner les rôles respectifs des encouragements fiscaux et des autres programmes d'encouragement, dans le cadre de la stratégie globale du gouvernement fédéral concernant l'aide à apporter à la recherche-développement.

Réponse du ministère des Finances : *Les crédits d'impôt à l'investissement au titre de la recherche scientifique et du développement expérimental (RS&DE) représentent l'élément le plus important de la stratégie fédérale d'aide à la R-D. Ils tiennent compte du fait que la RS&DE profite non seulement aux exécutants, mais aussi à d'autres intervenants de l'économie. Ces crédits visent à encourager les entreprises à exécuter des activités de RS&DE au Canada, compte tenu du rôle clé de cette dernière dans la nouvelle économie.*

Le ministère des Finances poursuit son examen du programme pour s'assurer de son efficacité dans le cadre de la stratégie fédérale globale d'aide à la R-D, ce qui comprend tous les programmes de dépenses administrés par d'autres ministères, dont Industrie Canada. Une évaluation du programme de stimulants fiscaux à la RS&DE a été réalisée par le ministère des Finances et les résultats ont été publiés en 1997.

Il importe d'examiner sur une base continue le programme d'encouragements fiscaux à la RS&DE pour veiller à ce qu'il atteigne ses objectifs stratégiques. Par exemple, comme il l'a indiqué dans le budget 2000, le gouvernement fédéral consultera des représentants de l'industrie pour veiller à ce que les lignes directrices sur la mise au point de logiciels, plus particulièrement les logiciels à usage interne, tiennent compte de la politique du gouvernement et permettent une application claire et précise aux fins de la conformité et de l'administration. Le gouvernement fédéral doit s'assurer que les crédits d'impôt sont accordés aux seules activités visées par le programme de RS&DE.

Conclusion

6.87 Notre vérification a révélé que l'application du programme posait un certain nombre de problèmes non négligeables.

6.88 Le traitement du volume important de RDC a compromis l'équité du processus d'examen. Les graves divergences d'opinions entre des spécialistes de l'Agence quant à la façon de régler une demande considérable n'ont pas été résolues. L'Agence a besoin d'un mécanisme pour l'aider à concilier les divergences d'opinions internes.

6.89 Il y avait incertitude quant à ce qui constitue une activité ou un projet admissible, quant au degré de rigueur avec lequel l'examen scientifique doit se faire et quant à l'étendue de la documentation qui doit être présentée à l'appui des demandes. Il faut que cette incertitude soit dissipée. Dans un programme d'encouragement fiscal comme celui de la RS&DE, les règles législatives et administratives doivent définir aussi complètement que possible les personnes, les activités ou les dépenses qui sont admissibles au crédit d'impôt. Si les règles comportent une telle définition, cela tendra à garantir que seuls les travaux de RS&DE admissibles feront l'objet de demandes et seront admis aux fins du programme. Il faut adopter au plus tôt des règles plus claires afin que le programme de RS&DE soit exécuté de façon efficace et efficiente.

6.90 Dans les secteurs des finances et des télécommunications, les travaux scientifiques dont l'admissibilité est contestée représentent des crédits d'impôt atteignant des centaines de millions de dollars. L'Agence, de concert avec le ministère de la Justice et le ministère des Finances, doit élaborer et appliquer une stratégie permettant de régler ces demandes contestées.

6.91 L'Agence et le secteur privé ont proposé une définition d'un projet de RS&DE admissible, définition qui modifierait l'étendue des dépenses et des travaux de RS&DE admissibles et qui pourrait se traduire par des coûts supplémentaires en crédits d'impôt. Le ministère des Finances doit répondre des coûts du programme, de ses objectifs en matière de politique et des dispositions législatives connexes. Par conséquent, pour toute modification importante à apporter à la définition d'un projet admissible, le ministère des Finances doit déterminer l'intention qui serait ainsi servie et le coût correspondant.

6.92 Il faudrait rendre plus efficaces les méthodes utilisées pour évaluer le risque que des demandes ne satisfassent pas aux critères d'admissibilité du programme.

6.93 Une évaluation effectuée par le ministère des Finances et l'Agence a révélé que le programme générait au Canada une augmentation nette du revenu réel de 20 millions de dollars à 55 millions de dollars par année. Dans le chapitre 19 de notre rapport de novembre 1999, intitulé « L'investissement dans l'innovation », nous avons fait observer que les investissements en recherche-développement ne constituent ni le seul facteur déterminant du taux de croissance de la productivité de l'économie canadienne, ni même peut-être le plus important.

À propos de la vérification

Objectif

Cette vérification visait à déterminer le degré de qualité avec lequel le gouvernement fédéral a su administrer le programme d'encouragements fiscaux à la recherche scientifique et au développement expérimental.

Étendue et méthode

Dans notre examen, nous avons déterminé :

- comment l'Agence a traité les 16 000 demandes rétroactives qu'elle avait reçues en 1994;
- si des problèmes entravaient l'application du programme;
- si l'Agence a géré le risque que certaines demandes de crédits d'impôt ne soient pas admissibles;
- ce qui est connu des incidences du programme.

Notre vérification a eu lieu à l'Agence des douanes et du revenu du Canada (son Administration centrale et sept de ses bureaux des services fiscaux) et au ministère des Finances.

Nous avons examiné différents documents de l'Agence et des mémoires que différentes associations de contribuables ont présentés à l'Agence. Nous avons tenu des entrevues avec des conseillers scientifiques, des vérificateurs des comptes et des conseillers fiscaux du secteur privé.

Nous avons également examiné l'évaluation du programme de RS&DE que le Ministère et l'Agence avaient effectuée en 1997.

Nous avons analysé les données du programme de RS&DE.

Nous avons examiné 100 dossiers de demandeur (25 dossiers importants et 75 dossiers plus petits), et bon nombre de ces dossiers contenaient plusieurs demandes pluriannuelles. Les demandes des 100 dossiers visaient plus de trois milliards de dollars en crédits d'impôt. Notre examen a porté sur des RDC accumulés jusqu'en 1994 et sur des demandes récentes. Nous avons sélectionné les demandes de façon discrétionnaire. Les résultats ne peuvent donc pas, selon les principes de la statistique, être appliqués à l'ensemble des demandes appartenant aux mêmes catégories. Nous nous sommes intéressés uniquement aux mesures prises par les fonctionnaires pour le traitement des demandes prises en considération. Nous n'avons pas vérifié les demandeurs et n'avons formulé aucune observation sur leurs actions.

Critères

Nous nous serions attendus à ce que l'Agence, pour exécuter efficacement le programme :

- énonce clairement les objectifs du programme tout en rappelant la nécessité de faire preuve de prudence dans l'octroi des fonds du programme;
- fournisse, aux demandeurs et aux examinateurs des demandes, des lignes directrices et des règles claires qui les guident en matière d'admissibilité;

- réunisse et documente les faits qui corroborent les conclusions des examinateurs;
- règle les demandes avec efficacité et efficience et veille à ce que les contribuables soient traités de façon uniforme;
- ait en place des procédures pour gérer le risque que des demandes ne soit pas admissibles.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Shahid Minto
Directeur principal : Barry Elkin
Directeurs : Richard Gaudreau, Brenda Siegel et Abid Raza

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec M. Barry Elkin.

Rapport du vérificateur général du Canada à la Chambre des communes – 2000
Table des matières

Volume 1 – Avril 2000

Chapitre	
	Avant-propos et Points saillants
1	La qualité du service
2	Développement des ressources humaines Canada – La qualité du service au niveau local
3	Citoyenneté et Immigration Canada – Le volet économique du programme canadien d'immigration
4	Affaires indiennes et du Nord Canada – L'enseignement primaire et secondaire
	Chapitres 5 et 6
5	Agence des douanes et du revenu du Canada – Les voyageurs arrivant au Canada : la gestion des risques aux points d'entrée
6	Agence des douanes et du revenu du Canada et ministère des Finances – Le traitement des demandes de crédit d'impôt pour la recherche scientifique et le développement expérimental
7	Gendarmerie royale du Canada – Les services offerts aux responsables de l'application de la loi
8	Ministère des Finances – La gestion de la dette du Canada : les nouveaux défis à relever
9	La rationalisation du régime de gestion des ressources humaines : une étude de l'évolution des rôles et des responsabilités

Rapport du vérificateur général du Canada à la Chambre des communes

Chapitre 7
Gendarmerie royale du Canada –
Les services offerts aux responsables
de l'application de la loi

Avril 2000

Le Rapport d'avril 2000 comporte 9 chapitres ainsi que l'Avant–propos et les Points saillants. Pour mieux répondre aux besoins de nos clients, il est disponible sur divers supports. Pour obtenir d'autres documents ou les obtenir sur un autre support, voir la Table des matières et le bon de commande à la fin du présent document.

Dans le présent rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2000
N° de catalogue FA1–2000/1–7F
ISBN 0–662–84533–1

English copies also available

Chapitre 7

Gendarmerie royale du Canada

Les services offerts aux responsables de l'application de la loi

Les travaux de vérification dont traite ce chapitre ont été menés conformément au mandat législatif, aux politiques et aux méthodes du Bureau du vérificateur général. Ces politiques et méthodes respectent les normes recommandées par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Les paragraphes numérotés et en caractères gras indiquent des recommandations.

Table des matières

	Page
Points saillants	7–5
Introduction	7–7
Objet de la vérification	7–7
Observations et recommandations	7–8
Laboratoires judiciaires	7–8
Les laboratoires judiciaires sont un élément essentiel du système de justice pénale	7–9
Des résultats tardifs augmentent les coûts et ralentissent les enquêtes	7–10
La police et les procureurs de la Couronne sont préoccupés par les délais d'exécution des analyses de l'ADN	7–11
L'attente des mandats autorisant les prélèvements pour analyse de l'ADN retarde les enquêtes sur des crimes graves	7–11
Les laboratoires ont de la difficulté à gérer leur charge de travail	7–13
Il faut mettre sur pied un comité consultatif national en matière judiciaire	7–14
Le niveau de la qualité doit être maintenu	7–15
Le nombre actuel de laboratoires n'est pas justifié	7–15
La mesure du rendement et la gestion restent un problème	7–16
Centre d'information de la police canadienne	7–17
Le Centre d'information de la police canadienne (CIPC) est l'armature du système de justice pénale	7–17
Le niveau d'accessibilité au CIPC est source de préoccupations	7–18
Le CIPC ne répond pas aux besoins des clients	7–19
Les fonds nécessaires pour réinvestir dans le CIPC n'étaient pas disponibles au niveau interne	7–19
Le renouvellement du système du CIPC a enfin débuté	7–20
Registre canadien des armes à feu	7–21
L'enregistrement des armes à feu a eu une incidence limitée sur le CIPC	7–21
Tenue des casiers judiciaires	7–21
L'arriéré est inacceptable	7–22
Identification dactyloscopique	7–22
L'arriéré est un sujet de préoccupation	7–23
Service canadien des renseignements criminels	7–23
Le renseignement criminel revêt une importance croissante	7–24
Collège canadien de police	7–24
La situation évolue lentement	7–25
Communication de l'information	7–26
La communication de l'information est un élément faible	7–26
Ententes de collaboration	7–27
La responsabilité du financement n'est pas clairement établie	7–27
Il n'y a actuellement aucun mécanisme de gestion de ces services en tant que secteur d'activité	7–28
Conclusion	7–28
À propos de la vérification	7–33

Page

Pièces

7.1	Dépenses en 1998–1999	7–8
7.2	Laboratoires judiciaires — Dépenses directes en dollars par fonction	7–9
7.3	Exemples de rétroinformation négative sur les délais d'exécution de l'analyse de l'ADN	7–11
7.4	Délai d'obtention d'un échantillon sous mandat autorisant un prélèvement pour analyse de l'ADN	7–12
7.5	Pourcentage des cas judiciaires réglés en 30 jours	7–14
7.6	Scénario typique de recours aux services du Centre d'information de la police canadienne	7–18
7.7	Une seule empreinte digitale peut amener à de nombreuses condamnations	7–23
7.8	Prix d'excellence	7–23
7.9	Divergences dans les données relatives aux services nationaux de police	7–27

Gendarmerie royale du Canada

Les services offerts aux responsables de l'application de la loi

Points saillants

7.1 Le niveau de service que la Gendarmerie royale du Canada (GRC) offre aux responsables de l'application de la loi ne répond pas aux besoins de cette clientèle. Par exemple, le Centre d'information de la police canadienne, un système d'une importance capitale qui fournit des renseignements aux policiers, aux tribunaux, aux établissements correctionnels et aux agents de libération conditionnelle, était inaccessible 11 p. 100 du temps l'an dernier, à l'échelle régionale ou nationale. Les analyses d'empreintes génétiques (analyses de l'ADN) prennent trop de temps et ne sont utilisées que dans les cas les plus graves. On ne tire donc pas pleinement profit de cette technique pour le renforcement de la sécurité publique. Les casiers judiciaires et les dossiers d'empreintes digitales dont il faut assurer la saisie dans les banques de données s'accumulent : l'arriéré peut aller jusqu'à deux mois. Par conséquent, les dossiers auxquels ont accès les forces policières et autres intervenants ne sont pas à jour. En outre, les vérifications de casier judiciaire demandées par des employeurs ou des organismes bénévoles prennent trop de temps.

7.2 Il est essentiel que la haute direction de la GRC prenne des mesures propres à éliminer l'arriéré dont font état un grand nombre des services et à améliorer leur efficience. La GRC doit, en particulier, rationaliser le nombre de ses laboratoires en vue de rehausser leur niveau de service. Elle doit par ailleurs améliorer de façon marquée ses systèmes de mesure du rendement et de communication des résultats. Il est important que les usagers, la haute direction de la GRC et les membres du Parlement soient mis au courant de ces résultats.

7.3 Il faut repenser les dispositions prises en 1966 par le gouvernement fédéral et les provinces pour la prestation des services offerts aux responsables de l'application de la loi. Il est temps d'établir une entente parfaitement claire entre tous ces responsables — que ce soit au fédéral, au provincial ou au municipal — sur le niveau de service, les dispositions de financement, la contribution des usagers, la gestion et la reddition de comptes. Cette nouvelle entente exigera la collaboration de toutes les parties.

Contexte et autres observations

7.4 La GRC fournit une gamme de services essentiels aux responsables de l'application de la loi au Canada : la police, les tribunaux, les prisons et les commissions de libération conditionnelle. Ces services comprennent l'identification dactyloscopique, les casiers judiciaires, les laboratoires judiciaires, les renseignements criminels et l'accès en direct à des banques de données comme celles de l'immatriculation des véhicules, des permis de conduire, des personnes recherchées et des biens volés. En 1998–1999, la GRC a dépensé environ 122 millions de dollars pour la prestation de ces services.

7.5 Il existe un certain nombre de secteurs où il convient de louer la GRC pour la bonne gestion de ses services : elle a réussi à garder fonctionnel l'ancien système d'information du Centre d'information de la police canadienne pendant qu'elle attendait un nouveau système; elle a mis en application de nouvelles techniques judiciaires telles que l'analyse de l'ADN; elle est en train d'élaborer une banque de données d'empreintes génétiques; et elle a apporté des améliorations substantielles à ses systèmes d'identification dactyloscopique et de casiers judiciaires.

7.6 Notre dernière vérification des services offerts aux responsables de l'application de la loi date de 1990. Nous avons fait alors un certain nombre de recommandations visant à améliorer l'économie et l'efficience des opérations. Bon nombre de nos recommandations n'ont été prises en considération que tout récemment; d'autres

ont été laissées pour compte. Les services nationaux de la GRC ont été, au cours de la dernière décennie, examinés à diverses reprises par Solliciteur général Canada, le Secrétariat du Conseil du Trésor et la GRC elle-même.

La GRC est d'accord avec les constatations et indique qu'elle prendra des mesures pour remédier aux problèmes.

Introduction

7.7 La Gendarmerie royale du Canada (GRC) offre un ensemble de services nationaux pour aider les responsables de l'application de la loi dans leur travail et renforcer la sécurité publique. Mentionnons par exemple :

- Les policiers doivent savoir si le véhicule qu'ils arrêtent a été volé ou encore si le conducteur est dangereux, instable ou recherché pour une infraction quelconque.

- Les tribunaux se servent des résultats de l'analyse de l'ADN ou d'une vérification des empreintes digitales pour condamner des prévenus.

- Les commissions de libération conditionnelle ont besoin de renseignements exacts sur le casier judiciaire d'un détenu pour décider de sa mise en liberté et des conditions qui s'y rattachent.

- Les employeurs doivent savoir si un nouvel employé a un casier judiciaire.

- L'Agence des douanes et du revenu du Canada ainsi que Citoyenneté et Immigration Canada doivent disposer de renseignements pertinents sur les visiteurs qui entrent au Canada.

7.8 Les services nationaux de la GRC se composent d'un certain nombre d'éléments :

- **les laboratoires judiciaires**, qui analysent les preuves recueillies sur les lieux des crimes pour faciliter l'identification des suspects;

- **les casiers judiciaires**, qui couvrent 2,8 millions de criminels;

- **les empreintes digitales**, qui sont utilisées chaque année pour effectuer plus d'un quart de million de recherches d'identification dactyloscopique;

- **le Registre canadien des armes à feu**, où se trouvent enregistrés les armes et leurs propriétaires;

- **le Centre d'information de la police canadienne**, qui permet au personnel sur le terrain d'avoir accès, par téléphone ou par ordinateur, à toute une gamme de banques de données répertoriant, entre autres, les permis de conduire et les plaques d'immatriculation, les véhicules et les bateaux volés, les mandats d'arrêt, les personnes disparues et les biens manquants, les casiers judiciaires, les empreintes digitales, l'enregistrement des armes à feu et les enfants portés disparus;

- **le Collège canadien de police**, qui offre aux policiers une formation avancée et spécialisée;

- **le Service canadien des renseignements criminels**, qui recueille et partage les renseignements sur le crime organisé provenant de divers organismes.

Les services nationaux de la Gendarmerie royale du Canada (GRC) sont essentiels pour la sécurité publique.

7.9 Tel qu'il ressort de la pièce 7.1, ces services nationaux entraînent des dépenses annuelles de plus de 122 millions de dollars (environ 6 p. 100 des dépenses de la GRC) et exigent un personnel de 1 169 employés (environ 6 p. 100 de l'effectif de la GRC). Ces différents services ont un seul et même plan d'activités mais sont, pour la plupart, gérés de façon distincte.

Objet de la vérification

7.10 Notre vérification a porté sur les principaux services que la GRC offre aux responsables de l'application de la loi au Canada. Le Registre canadien des armes à feu n'a été examiné que sous l'angle de ses liens avec le Centre d'information de la police canadienne. Nos dernières observations à propos de ces services sont consignées au chapitre 27 de notre rapport de 1990.

M121

IMPORTANT NOTE CONCERNING THE FOLLOWING PAGES

THE PAGES WHICH FOLLOW HAVE BEEN FILMED TWICE IN ORDER TO OBTAIN THE BEST REPRODUCTIVE QUALITY

USERS SHOULD CONSULT ALL THE PAGES REPRODUCED ON THE FICHE IN ORDER TO OBTAIN A COMPLETE READING OF THE TEXT.

REMARQUE IMPORTANTE CONCERNANT LES PAGES QUI SUIVENT

LES PAGES SUIVANTES ONT ÉTÉ REPRODUITES EN DOUBLE AFIN D'AMÉLIORER LA QUALITÉ DE REPRODUCTION

LES UTILISATEURS DOIVENT CONSULTER TOUTES LES PAGES REPRODUITES SUR LA FICHE AFIN D'OBTENIR LA LECTURE DU TEXTE INTÉGRAL

micromedia
a division of IHS Canada

20 Victoria Street
Toronto, Ontario M5C 2N8
Tel.: (416) 362-5211
Toll Free: 1-800-387-2689
Fax: (416) 362-6161
Email: info@micromedia.on.ca

7.11 Les objectifs de notre vérification étaient de déterminer :

- si la GRC a amélioré les services essentiels qu'elle offre aux responsables de l'application de la loi et si elle a progressé dans la résolution des problèmes soulevés dans le cadre des études et des vérifications antérieures;

- jusqu'à quel point la GRC a la capacité, les structures et les procédures nécessaires pour répondre avec efficacité et efficience aux besoins de sa clientèle au cours de la prochaine décennie.

7.12 On trouvera d'autres détails sur la vérification à la fin du chapitre, dans la section intitulée **À propos de la vérification**.

Observations et recommandations

Laboratoires judiciaires

7.13 Les six laboratoires judiciaires de la GRC sont situés à Halifax, Ottawa, Winnipeg, Regina, Edmonton et Vancouver. Ces laboratoires procèdent à l'examen scientifique des preuves criminelles et fournissent les résultats aux corps policiers canadiens, aux procureurs de la Couronne et à d'autres organismes fédéraux, provinciaux et municipaux. Même si ces services sont financés par le

Pièce 7.1

Dépenses en 1998–1999

	Dépenses réelles (en millions de dollars)	ETP[1]
Laboratoires judiciaires	41	316
Services d'identification • Casiers judiciaires • Identification dactyloscopique • Centre d'information de la police canadienne (CIPC)	27	341
Registre canadien des armes à feu [2]	16	323
Collège canadien de police	8	89
Service canadien des renseignements criminels	1	15[5]
Informatique[3]	20	85
Autre[4]	9	
Total	**122**	**1 169**

Notes :

[1] Se rapporte au personnel (équivalent temps plein).

[2] Le ministère de la Justice finance la totalité du Registre, dont le coût pour toutes les composantes est estimé à 60 millions de dollars par an pour les années à venir. Les dépenses assumées par la GRC ne constituent qu'une de ces composantes.

[3] La rubrique « Informatique » couvre tous les services de technologie de l'information à la GRC, évalués à 103 millions de dollars. Nous estimons que, sur ce montant, environ 20 millions de dollars sont attribuables aux services essentiels comme le CIPC, les services d'identification dactyloscopique et le traitement des casiers judiciaires.

[4] « Autre » représente les frais généraux tels que les services de santé pour les membres de la GRC, les paiements en vertu de la *Loi sur la continuation des pensions de la GRC* et les indemnités versées aux membres qui ont été blessés.

[5] Ne comprend pas les détachements à la GRC de personnel venant d'organismes extérieurs.

Source : Gendarmerie royale du Canada

gouvernement fédéral, les provinces en sont les principales bénéficiaires. Plus de 85 p. 100 des dossiers traités concernent des demandes de renseignements provenant d'organismes provinciaux et municipaux.

7.14 Les laboratoires de la GRC n'offrent pas leurs services à tous les responsables de l'application de la loi. Les provinces du Québec et de l'Ontario disposent de leurs propres laboratoires judiciaires, et le service de police de la ville de Vancouver administre un laboratoire judiciaire pour les armes à feu. Santé Canada analyse les drogues illicites pour le compte des organismes responsables de l'application de la loi situés partout au Canada.

7.15 Les six laboratoires offrent une gamme complète de services d'analyse judiciaire dans diverses disciplines, notamment la biologie (par exemple l'analyse de l'ADN), l'analyse des documents, les armes à feu, l'alcool, la chimie et la toxicologie. Chaque discipline est encadrée par un expert scientifique en chef.

7.16 À Ottawa, un groupe de cadres assure la direction générale du laboratoire judiciaire. Celui-ci exerce plusieurs fonctions :

- recherche-développement et assurance de la qualité;
- gamme complète de services de laboratoire à l'intention des corps policiers de la région de Hull-Ottawa, en échange de services de police locaux;
- traitement de l'ADN (un des trois centres);
- service national de détection de la contrefaçon (devises et documents de voyage);
- élaboration et mise en oeuvre de la nouvelle banque de données d'empreintes génétiques, qui devrait devenir fonctionnelle en 2000.

7.17 Au cours de l'exercice 1998–1999, les laboratoires de la GRC avaient un effectif de 316 personnes et un budget de 41 millions de dollars (voir la pièce 7.2). Ce budget comprend les 11 millions de dollars dépensés en 1999–2000 pour construire, à Ottawa, de nouvelles installations dont le coût total est estimé à 21,5 millions de dollars.

Les laboratoires judiciaires sont un élément essentiel du système de justice pénale

7.18 Les laboratoires judiciaires sont devenus un élément important à plusieurs étapes du système de justice pénale. Dans la pratique des poursuites de nature criminelle, on a tendance à s'appuyer toujours davantage sur la science judiciaire parce que les résultats auxquels elle parvient résistent mieux à un examen approfondi. De même, certaines techniques judiciaires sont devenues un élément très important du travail des policiers.

Pièce 7.2

Laboratoires judiciaires — Dépenses directes en dollars par fonction

	1998–1999
Alcool	1 325 736 $
Chimie	2 066 233
Documents	1 588 139
Contrefaçon	585 259
Armes à feu	1 681 795
Biologie	4 660 163
Toxicologie	2 104 124
Base de données d'empreintes génétiques	425 945
Laboratoire de Halifax	5 759 218
Équipement et autres	21 096 146
Total	**41 292 758 $**

Note : Le laboratoire de Halifax est présenté séparément parce qu'en 1998–1999, il n'a été en fonction qu'une partie de l'année; le regroupement aurait biaisé les totaux. La rubrique « Équipement et autres » comprend plusieurs postes tels que les 11 millions de dollars dépensés en 1999 pour construire le nouveau laboratoire d'Ottawa, et les avantages sociaux des employés qui s'élèvent à environ 3 millions de dollars en 1998–1999.

Source : Gendarmerie royale du Canada

7.11 Les objectifs de notre vérification étaient de déterminer :

- si la GRC a amélioré les services essentiels qu'elle offre aux responsables de l'application de la loi et si elle a progressé dans la résolution des problèmes soulevés dans le cadre des études et des vérifications antérieures;

- jusqu'à quel point la GRC a la capacité, les structures et les procédures nécessaires pour répondre avec efficacité et efficience aux besoins de sa clientèle au cours de la prochaine décennie.

7.12 On trouvera d'autres détails sur la vérification à la fin du chapitre, dans la section intitulée **À propos de la vérification**.

Observations et recommandations

Laboratoires judiciaires

7.13 Les six laboratoires judiciaires de la GRC sont situés à Halifax, Ottawa, Winnipeg, Regina, Edmonton et Vancouver. Ces laboratoires procèdent à l'examen scientifique des preuves criminelles et fournissent les résultats aux corps policiers canadiens, aux procureurs de la Couronne et à d'autres organismes fédéraux, provinciaux et municipaux. Même si ces services sont financés par le

Pièce 7.1

Dépenses en 1998–1999

	Dépenses réelles (en millions de dollars)	ETP[1]
Laboratoires judiciaires	41	316
Services d'identification • Casiers judiciaires • Identification dactyloscopique • Centre d'information de la police canadienne (CIPC)	27	341
Registre canadien des armes à feu [2]	16	323
Collège canadien de police	8	89
Service canadien des renseignements criminels	1	15[5]
Informatique[3]	20	85
Autre[4]	9	
Total	**122**	**1 169**

Notes :

[1] Se rapporte au personnel (équivalent temps plein).

[2] Le ministère de la Justice finance la totalité du Registre, dont le coût pour toutes les composantes est estimé à 60 millions de dollars par an pour les années à venir. Les dépenses assumées par la GRC ne constituent qu'une de ces composantes.

[3] La rubrique « Informatique » couvre tous les services de technologie de l'information à la GRC, évalués à 103 millions de dollars. Nous estimons que, sur ce montant, environ 20 millions de dollars sont attribuables aux services essentiels comme le CIPC, les services d'identification dactyloscopique et le traitement des casiers judiciaires.

[4] « Autre » représente les frais généraux tels que les services de santé pour les membres de la GRC, les paiements en vertu de la *Loi sur la continuation des pensions de la GRC* et les indemnités versées aux membres qui ont été blessés.

[5] Ne comprend pas les détachements à la GRC de personnel venant d'organismes extérieurs.

Source : Gendarmerie royale du Canada

gouvernement fédéral, les provinces en sont les principales bénéficiaires. Plus de 85 p. 100 des dossiers traités concernent des demandes de renseignements provenant d'organismes provinciaux et municipaux.

7.14 Les laboratoires de la GRC n'offrent pas leurs services à tous les responsables de l'application de la loi. Les provinces du Québec et de l'Ontario disposent de leurs propres laboratoires judiciaires, et le service de police de la ville de Vancouver administre un laboratoire judiciaire pour les armes à feu. Santé Canada analyse les drogues illicites pour le compte des organismes responsables de l'application de la loi situés partout au Canada.

7.15 Les six laboratoires offrent une gamme complète de services d'analyse judiciaire dans diverses disciplines, notamment la biologie (par exemple l'analyse de l'ADN), l'analyse des documents, les armes à feu, l'alcool, la chimie et la toxicologie. Chaque discipline est encadrée par un expert scientifique en chef.

7.16 À Ottawa, un groupe de cadres assure la direction générale du laboratoire judiciaire. Celui-ci exerce plusieurs fonctions :

- recherche-développement et assurance de la qualité;
- gamme complète de services de laboratoire à l'intention des corps policiers de la région de Hull-Ottawa, en échange de services de police locaux;
- traitement de l'ADN (un des trois centres);
- service national de détection de la contrefaçon (devises et documents de voyage);
- élaboration et mise en oeuvre de la nouvelle banque de données d'empreintes génétiques, qui devrait devenir fonctionnelle en 2000.

7.17 Au cours de l'exercice 1998–1999, les laboratoires de la GRC avaient un effectif de 316 personnes et un budget de 41 millions de dollars (voir la pièce 7.2). Ce budget comprend les 11 millions de dollars dépensés en 1999–2000 pour construire, à Ottawa, de nouvelles installations dont le coût total est estimé à 21,5 millions de dollars.

Les laboratoires judiciaires sont un élément essentiel du système de justice pénale

7.18 Les laboratoires judiciaires sont devenus un élément important à plusieurs étapes du système de justice pénale. Dans la pratique des poursuites de nature criminelle, on a tendance à s'appuyer toujours davantage sur la science judiciaire parce que les résultats auxquels elle parvient résistent mieux à un examen approfondi. De même, certaines techniques judiciaires sont devenues un élément très important du travail des policiers.

Pièce 7.2

Laboratoires judiciaires — Dépenses directes en dollars par fonction

	1998–1999
Alcool	1 325 736 $
Chimie	2 066 233
Documents	1 588 139
Contrefaçon	585 259
Armes à feu	1 681 795
Biologie	4 660 163
Toxicologie	2 104 124
Base de données d'empreintes génétiques	425 945
Laboratoire de Halifax	5 759 218
Équipement et autres	21 096 146
Total	**41 292 758 $**

Note : Le laboratoire de Halifax est présenté séparément parce qu'en 1998–1999, il n'a été en fonction qu'une partie de l'année; le regroupement aurait biaisé les totaux. La rubrique « Équipement et autres » comprend plusieurs postes tels que les 11 millions de dollars dépensés en 1999 pour construire le nouveau laboratoire d'Ottawa, et les avantages sociaux des employés qui s'élèvent à environ 3 millions de dollars en 1998–1999.

Source : Gendarmerie royale du Canada

L'analyse de l'ADN est l'un des outils les plus importants dont disposent les laboratoires judiciaires.

7.19 La GRC a entrepris toute une gamme de projets qui lui ont conféré une réputation internationale. On peut citer, notamment, l'élaboration d'une base de données sur la peinture d'automobiles, qui peut être consultée à l'échelle internationale dans le cadre d'enquêtes où des véhicules à moteur jouent un rôle clé. La GRC a également monté une base de données sur les débris de verre afin d'aider les enquêteurs qui s'occupent des accidents d'automobile et des entrées par effraction. En outre, la Gendarmerie met au point une base de données d'empreintes digitales sur les diamants, qui contribuera à la lutte contre le crime organisé. L'élaboration et la mise en oeuvre du programme de tests d'empreintes génétiques compte parmi les initiatives les plus remarquables de la GRC.

7.20 L'analyse de l'ADN est l'un des outils les plus importants dont disposent les laboratoires judiciaires. Depuis 1988–1989, l'analyse de l'ADN est utilisée au Canada pour obtenir une condamnation — principalement en cas de crime violent. La technique a également contribué à disculper non seulement des suspects, mais encore des condamnés qui purgeaient leur peine, comme Guy Paul Morin et David Milgaard. Les laboratoires de la GRC ont également contribué à l'identification des victimes de la catastrophe aérienne du vol 111 de Swissair en 1998. L'analyse de 1 300 échantillons d'ADN environ a permis d'identifier 229 victimes.

7.21 La GRC élabore une banque nationale de données d'empreintes génétiques aux fins d'enquêtes policières. Cette banque de données aidera la police à identifier et à appréhender les récidivistes en comparant les échantillons d'ADN prélevés sur les lieux du crime à ceux de délinquants qui ont déjà été condamnés. En outre, elle aidera la police à trier les suspects et à réduire la durée et le coût des enquêtes. La banque de données pourrait également contribuer à réduire le nombre et la longueur des procès et à augmenter les probabilités de condamnation.

Des résultats tardifs augmentent les coûts et ralentissent les enquêtes

7.22 L'analyse de l'ADN est extrêmement utile pour les enquêtes policières. Toutefois, les délais d'accès aux résultats ralentissent ces enquêtes et compromettent la capacité d'innocenter certains suspects et d'en arrêter d'autres rapidement. Ainsi, des résultats tardifs peuvent augmenter les frais de façon substantielle et entraîner le gaspillage de ressources déjà maigres. Par exemple, dans un cas d'homicide pour lequel le laboratoire n'a déposé son rapport qu'après six mois, les frais d'enquête ont atteint 1,3 million de dollars parce que la police a dû avoir recours à des techniques d'enquête onéreuses. On a estimé que si le laboratoire avait présenté son rapport dans un délai de 20 jours, l'enquête aurait coûté un million de dollars de moins. Chose plus importante encore, tout délai dans la communication des résultats de l'analyse de l'ADN compromet la sécurité du public puisque cela laisse aux criminels la possibilité de récidiver.

7.23 Les laboratoires judiciaires du monde entier ont beaucoup de difficulté à répondre à la demande croissante d'analyses de l'ADN. En Ontario, l'enquête menée en 1996 sur l'affaire Paul Bernardo par le juge Campbell, à laquelle a participé le laboratoire judiciaire de la province de l'Ontario, illustre de façon particulièrement frappante les effets de la lenteur dans l'exécution de l'analyse de l'ADN. Il a fallu attendre plus de deux ans pour avoir les résultats, période au cours de laquelle le suspect a commis quatre autres viols et deux meurtres. Une des recommandations du rapport d'enquête était d'imposer un délai d'exécution de 30 jours pour l'analyse de l'ADN.

La police et les procureurs de la Couronne sont préoccupés par les délais d'exécution des analyses de l'ADN

7.24 La GRC reçoit fréquemment des commentaires très positifs sur la qualité de ses services. Toutefois, elle a également reçu, tant des enquêteurs de la police que des procureurs généraux des provinces, de nombreuses plaintes sur les délais d'exécution des analyses de l'ADN. La pièce 7.3 offre des exemples de rétroinformation négative au sujet des retards à ce chapitre.

7.25 Pour les trois mois se terminant en septembre 1999, nos données indiquent que le délai d'exécution moyen des analyses de l'ADN par les laboratoires de la GRC était de 101 jours (171 jours pour les laboratoires de Vancouver et d'Ottawa). Il s'agit là de délais qui dépassent largement la recommandation du juge Campbell, qui était de 30 jours. Ce n'est que dans 15 p. 100 des cas que la GRC réussit à terminer ses analyses de l'ADN en 30 jours.

7.26 L'arriéré représente les analyses qui ont été reçues mais ne sont pas terminées. En mars 1999, l'arriéré était de 780 cas pour les analyses de l'ADN, soit une réduction par rapport aux 917 cas de l'année précédente. En octobre 1999, l'arriéré avait été réduit à 633 cas. Les fluctuations considérables de la charge de travail contribuent à la création d'arriérés. Dans un laboratoire, l'arriéré était de 28 cas par expert scientifique; dans un autre, il était de 13. Certains experts avaient plus de 50 cas en souffrance, ce qui représente une année de travail.

7.27 La GRC vient de prendre des mesures pour résoudre le problème des délais d'exécution des analyses de l'ADN. Elle s'est convertie à une deuxième génération de technologie de l'ADN. Le personnel travaille avec un sens plus aigu de l'urgence. La GRC surveille maintenant, à l'échelle nationale, certains aspects du rendement des analyses de l'ADN comme le temps requis pour terminer chaque étape, la productivité des laboratoires et des employés, l'arriéré et la charge de travail. Ces efforts ont pour objet de cerner les façons d'améliorer l'efficience. Selon certains responsables de l'organisme, des ressources affectées à diverses disciplines ont été redirigées vers l'analyse de l'ADN, mais à ce moment-là on n'avait pas en main de rapport à ce sujet.

Les délais d'accès aux résultats des analyses de l'ADN ralentissent les enquêtes policières et augmentent les coûts.

L'attente des mandats autorisant les prélèvements pour analyse de l'ADN retarde les enquêtes sur des crimes graves

7.28 Dans bon nombre d'enquêtes criminelles, les policiers cherchent à obtenir un mandat autorisant le prélèvement d'un échantillon sur un suspect en vue de déterminer si l'ADN de celui-ci correspond à l'ADN trouvé sur les lieux du crime. Pour obtenir ce mandat, l'enquêteur doit d'abord faire faire par un laboratoire judiciaire une « analyse préliminaire » d'un échantillon prélevé sur les lieux du crime afin de déterminer s'il

Pièce 7.3

Exemples de rétroinformation négative sur les délais d'exécution de l'analyse de l'ADN

- « Procès pour meurtre au premier degré [...]. L'ADN est une preuve décisive pour la Couronne [...]. [...] le délai de réponse pour ce genre de demande de service de laboratoire est beaucoup trop long. Il est inacceptable que l'on reçoive le rapport du laboratoire le jour du procès. »
- « Les essais n'ont pas été finis à temps pour qu'on puisse obtenir un mandat autorisant un prélèvement pour analyse génétique, et l'accusé a été acquitté. »
- « [...] un volume de travail considérable (par la police) aurait pu être évité si les résultats de l'analyse de laboratoire avaient été obtenus plus rapidement. »
- « La principale source de préoccupation des [...] agents enquêtant sur le meurtre est le délai d'exécution de l'analyse de l'ADN. S'il vous plaît, poursuivez vos efforts pour réduire ce délai. La situation s'améliore. »

Source : Fichiers des plaintes sur les laboratoires de la GRC

La police et les procureurs de la Couronne sont préoccupés par les délais d'exécution des analyses de l'ADN

7.24 La GRC reçoit fréquemment des commentaires très positifs sur la qualité de ses services. Toutefois, elle a également reçu, tant des enquêteurs de la police que des procureurs généraux des provinces, de nombreuses plaintes sur les délais d'exécution des analyses de l'ADN. La pièce 7.3 offre des exemples de rétroinformation négative au sujet des retards à ce chapitre.

7.25 Pour les trois mois se terminant en septembre 1999, nos données indiquent que le délai d'exécution moyen des analyses de l'ADN par les laboratoires de la GRC était de 101 jours (171 jours pour les laboratoires de Vancouver et d'Ottawa). Il s'agit là de délais qui dépassent largement la recommandation du juge Campbell, qui était de 30 jours. Ce n'est que dans 15 p. 100 des cas que la GRC réussit à terminer ses analyses de l'ADN en 30 jours.

7.26 L'arriéré représente les analyses qui ont été reçues mais ne sont pas terminées. En mars 1999, l'arriéré était de 780 cas pour les analyses de l'ADN, soit une réduction par rapport aux 917 cas de l'année précédente. En octobre 1999, l'arriéré avait été réduit à 633 cas. Les fluctuations considérables de la charge de travail contribuent à la création d'arriérés. Dans un laboratoire, l'arriéré était de 28 cas par expert scientifique; dans un autre, il était de 13. Certains experts avaient plus de 50 cas en souffrance, ce qui représente une année de travail.

7.27 La GRC vient de prendre des mesures pour résoudre le problème des délais d'exécution des analyses de l'ADN. Elle s'est convertie à une deuxième génération de technologie de l'ADN. Le personnel travaille avec un sens plus aigu de l'urgence. La GRC surveille maintenant, à l'échelle nationale, certains aspects du rendement des analyses de l'ADN comme le temps requis pour terminer chaque étape, la productivité des laboratoires et des employés, l'arriéré et la charge de travail. Ces efforts ont pour objet de cerner les façons d'améliorer l'efficience. Selon certains responsables de l'organisme, des ressources affectées à diverses disciplines ont été redirigées vers l'analyse de l'ADN, mais à ce moment-là on n'avait pas en main de rapport à ce sujet.

Les délais d'accès aux résultats des analyses de l'ADN ralentissent les enquêtes policières et augmentent les coûts.

L'attente des mandats autorisant les prélèvements pour analyse de l'ADN retarde les enquêtes sur des crimes graves

7.28 Dans bon nombre d'enquêtes criminelles, les policiers cherchent à obtenir un mandat autorisant le prélèvement d'un échantillon sur un suspect en vue de déterminer si l'ADN de celui-ci correspond à l'ADN trouvé sur les lieux du crime. Pour obtenir ce mandat, l'enquêteur doit d'abord faire faire par un laboratoire judiciaire une « analyse préliminaire » d'un échantillon prélevé sur les lieux du crime afin de déterminer s'il

Pièce 7.3

Exemples de rétroinformation négative sur les délais d'exécution de l'analyse de l'ADN

- « Procès pour meurtre au premier degré [...]. L'ADN est une preuve décisive pour la Couronne [...]. [...] le délai de réponse pour ce genre de demande de service de laboratoire est beaucoup trop long. Il est inacceptable que l'on reçoive le rapport du laboratoire le jour du procès. »
- « Les essais n'ont pas été finis à temps pour qu'on puisse obtenir un mandat autorisant un prélèvement pour analyse génétique, et l'accusé a été acquitté. »
- « [...] un volume de travail considérable (par la police) aurait pu être évité si les résultats de l'analyse de laboratoire avaient été obtenus plus rapidement. »
- « La principale source de préoccupation des [...] agents enquêtant sur le meurtre est le délai d'exécution de l'analyse de l'ADN. S'il vous plaît, poursuivez vos efforts pour réduire ce délai. La situation s'améliore. »

Source : Fichiers des plaintes sur les laboratoires de la GRC

Les laboratoires de la GRC prennent en moyenne 82 jours pour faire une analyse préliminaire de l'ADN. Un travail qui, en réalité, prend deux jours.

contient suffisamment d'ADN pour être comparé à un échantillon qui sera prélevé sur le suspect. L'enquêteur doit alors solliciter un autre mandat auprès d'un juge pour prélever un échantillon sur le suspect.

7.29 Les enquêteurs de la police qui utilisent ce genre de mandat font face à deux sources de délai : la première tient au temps nécessaire pour faire l'« analyse préliminaire » avant d'obtenir le mandat et la deuxième, au temps qu'il faut pour l'analyse complète de l'ADN. Les laboratoires de la GRC prennent en moyenne 82 jours (en date de septembre 1999) pour faire une analyse préliminaire. Nous avons toutefois constaté que, dans les cas simples, il s'agit d'un travail de deux jours. Les principales causes de retard au chapitre des analyses préliminaires sont l'arriéré et le fait qu'aucun ordre de priorité n'est établi. Lorsqu'on ajoute le temps moyen consacré à l'analyse préliminaire aux 101 jours que prend l'analyse complète de l'ADN, on obtient un délai d'exécution total moyen de 183 jours. La pièce 7.4 décrit les conséquences de tels délais.

7.30 Jusqu'à récemment, les laboratoires de la GRC faisaient appel à des experts pleinement qualifiés en analyse de l'ADN pour procéder aux analyses préliminaires. Ces experts devaient partager leur temps entre les

Pièce 7.4

Délai d'obtention d'un échantillon sous mandat autorisant un prélèvement pour analyse de l'ADN

Agression sexuelle sur la personne d'un enfant

Jour 1 : le 25 octobre 1998	Les enquêteurs de la police demandent au Service des laboratoires judiciaires de la GRC d'examiner des matières trouvées sur la victime pour y détecter la présence d'ADN. Dans l'affirmative, l'enquêteur sollicitera un mandat pour prélever sur un suspect connu un échantillon pour analyse de l'ADN afin d'en comparer l'ADN avec l'ADN de l'échantillon prélevé sur la victime.
Jour 116 : le 17 février 1999	Le laboratoire confirme la présence d'une quantité suffisante d'ADN. L'enquêteur peut alors obtenir un mandat qui l'autorise à prélever un échantillon pour analyse de l'ADN sur la personne du suspect.
Jour 146 : le 19 mars 1999	L'enquêteur remet au laboratoire un échantillon prélevé sur la victime pour garantir que l'ADN analysé était bien celui du suspect et non celui de la victime.
Jour 188 : le 30 avril 1999	L'enquêteur fournit au laboratoire un échantillon prélevé sur le suspect, obtenu sous mandat, pour déterminer s'il correspond à l'ADN trouvé sur la victime.
Jour 227 : le 8 juin 1999	Le laboratoire confirme que l'ADN du suspect correspond à l'ADN trouvé sur la victime. La probabilité qu'une autre personne corresponde au même profil est de 1 sur 1,6 billion.

Résumé

- période écoulée avant qu'on ait suffisamment de preuves pour arrêter le suspect – 7,5 mois;
- période écoulée au laboratoire avant qu'on puisse obtenir un mandat autorisant un prélèvement d'échantillon pour analyse de l'ADN – 4 mois;
- période écoulée avant que l'enquêteur remette un échantillon prélevé (suspect) sous mandat pour analyse de l'ADN – 2,5 mois;
- période écoulée au laboratoire après l'arrivée de l'échantillon obtenu sous mandat pour analyse de l'ADN – 1 mois;
- période en laboratoire – 5 mois.

Aucun rang de priorité n'avait été assigné à ce cas.

Source : Dossier de cas de la GRC

Les laboratoires de la GRC prennent en moyenne 82 jours pour faire une analyse préliminaire de l'ADN. Un travail qui, en réalité, prend deux jours.

contient suffisamment d'ADN pour être comparé à un échantillon qui sera prélevé sur le suspect. L'enquêteur doit alors solliciter un autre mandat auprès d'un juge pour prélever un échantillon sur le suspect.

7.29 Les enquêteurs de la police qui utilisent ce genre de mandat font face à deux sources de délai : la première tient au temps nécessaire pour faire l'« analyse préliminaire » avant d'obtenir le mandat et la deuxième, au temps qu'il faut pour l'analyse complète de l'ADN. Les laboratoires de la GRC prennent en moyenne 82 jours (en date de septembre 1999) pour faire une analyse préliminaire. Nous avons toutefois constaté que, dans les cas simples, il s'agit d'un travail de deux jours. Les principales causes de retard au chapitre des analyses préliminaires sont l'arriéré et le fait qu'aucun ordre de priorité n'est établi. Lorsqu'on ajoute le temps moyen consacré à l'analyse préliminaire aux 101 jours que prend l'analyse complète de l'ADN, on obtient un délai d'exécution total moyen de 183 jours. La pièce 7.4 décrit les conséquences de tels délais.

7.30 Jusqu'à récemment, les laboratoires de la GRC faisaient appel à des experts pleinement qualifiés en analyse de l'ADN pour procéder aux analyses préliminaires. Ces experts devaient partager leur temps entre les

Pièce 7.4

Délai d'obtention d'un échantillon sous mandat autorisant un prélèvement pour analyse de l'ADN

Agression sexuelle sur la personne d'un enfant

Jour 1 : le 25 octobre 1998	Les enquêteurs de la police demandent au Service des laboratoires judiciaires de la GRC d'examiner des matières trouvées sur la victime pour y détecter la présence d'ADN. Dans l'affirmative, l'enquêteur sollicitera un mandat pour prélever sur un suspect connu un échantillon pour analyse de l'ADN afin d'en comparer l'ADN avec l'ADN de l'échantillon prélevé sur la victime.
Jour 116 : le 17 février 1999	Le laboratoire confirme la présence d'une quantité suffisante d'ADN. L'enquêteur peut alors obtenir un mandat qui l'autorise à prélever un échantillon pour analyse de l'ADN sur la personne du suspect.
Jour 146 : le 19 mars 1999	L'enquêteur remet au laboratoire un échantillon prélevé sur la victime pour garantir que l'ADN analysé était bien celui du suspect et non celui de la victime.
Jour 188 : le 30 avril 1999	L'enquêteur fournit au laboratoire un échantillon prélevé sur le suspect, obtenu sous mandat, pour déterminer s'il correspond à l'ADN trouvé sur la victime.
Jour 227 : le 8 juin 1999	Le laboratoire confirme que l'ADN du suspect correspond à l'ADN trouvé sur la victime. La probabilité qu'une autre personne corresponde au même profil est de 1 sur 1,6 billion.

Résumé

- période écoulée avant qu'on ait suffisamment de preuves pour arrêter le suspect – 7,5 mois;
- période écoulée au laboratoire avant qu'on puisse obtenir un mandat autorisant un prélèvement d'échantillon pour analyse de l'ADN – 4 mois;
- période écoulée avant que l'enquêteur remette un échantillon prélevé (suspect) sous mandat pour analyse de l'ADN – 2,5 mois;
- période écoulée au laboratoire après l'arrivée de l'échantillon obtenu sous mandat pour analyse de l'ADN – 1 mois;
- période en laboratoire – 5 mois.

Aucun rang de priorité n'avait été assigné à ce cas.

Source : Dossier de cas de la GRC

analyses préliminaires et les analyses complètes. Certains laboratoires de la GRC ont commencé à faire appel à des « préposés aux analyses préliminaires » plutôt que d'employer des experts hautement qualifiés et mieux rémunérés pour des travaux qui n'exigent pas un tel niveau d'expertise. Les effets se sont avérés spectaculaires. Le laboratoire de Winnipeg, qui fait appel à un « préposé aux analyses préliminaires », effectue 81 p. 100 de ces analyses en 30 jours. Par contre, le laboratoire de Vancouver, qui n'a pas adopté cette stratégie, ne termine que 18 p. 100 des analyses préliminaires en 30 jours. Étant donné que le temps moyen d'analyse préliminaire est de 82 jours, les policiers suspendent leurs enquêtes ou ont recours à des techniques plus onéreuses.

7.31 Il n'y a pas de délai d'exécution cible susceptible de répondre aux besoins de la police pour les analyses préliminaires afin d'obtenir un mandat; pas plus qu'il n'existe, pour l'analyse complète de l'ADN, de délai d'exécution cible répondant aux besoins des tribunaux. À notre avis, le fait de réduire les délais d'exécution permettrait d'accélérer les enquêtes et les procédures judiciaires, et de les rendre plus efficaces et moins coûteuses.

7.32 En consultation avec les usagers, la GRC devrait établir un délai d'exécution cible pour l'analyse préliminaire en vue d'obtenir un mandat, et un autre délai pour l'analyse complète de l'ADN. Les gestionnaires devraient comparer leur rendement à ces cibles et prendre les mesures nécessaires pour améliorer le service.

Les laboratoires ont de la difficulté à gérer leur charge de travail

7.33 Des arriérés peuvent se produire dans n'importe quel laboratoire en raison d'une augmentation de la charge de travail, d'une insuffisance des ressources ou de l'inefficience. On peut trouver diverses manières de résoudre la question des arriérés : classer les cas par ordre de priorité, améliorer l'efficience, avoir recours à la sous-traitance, refuser du travail, ou augmenter l'effectif au sein du laboratoire.

7.34 Les laboratoires de la GRC ont classé les cas traités en quatre degrés de priorité afin de réduire les arriérés. Cela va du degré de priorité 1, qui sont les cas les plus urgents (comme les meurtres), au degré 4 où aucune poursuite n'est prévue. Cette politique n'a toutefois pas été adoptée de manière satisfaisante dans toutes les disciplines (biologie, chimie, analyse de documents, armes à feu et toxicologie). Au cours de l'exercice 1997–1998, pour l'ensemble des disciplines, on n'avait assigné aucun degré de priorité à la majorité des cas (soit 11 000 ou 56 p. 100). En biologie (qui inclut l'analyse de l'ADN), la proportion de cas n'ayant reçu aucun degré de priorité était encore plus élevée (64 p. 100). Nous avons constaté que des cas graves, pour lesquels on avait déjà un suspect, n'avaient pas reçu le niveau approprié de priorité et que des cas classés à un faible niveau étaient souvent traités plus rapidement que des cas hautement prioritaires. Par exemple, au cours de l'exercice 1997–1998, des cas en biologie, en analyse de documents et en toxicologie auxquels on n'avait assigné aucune priorité ont été traités plus vite, en moyenne, que des cas de priorité 1.

7.35 Le temps requis pour traiter un cas varie considérablement selon la discipline et l'endroit. Par exemple, les rapports de rendement des laboratoires montrent que le laboratoire d'Edmonton effectue dans un délai de 30 jours 85 p. 100 de ses cas d'analyse de documents, mais seulement 7 p. 100 de ses cas de toxicologie (voir la pièce 7.5). Les mêmes rapports indiquent que le laboratoire d'Edmonton traite 91 p. 100 de ses cas concernant des armes à feu dans les 30 jours, mais que le laboratoire de

Vancouver n'en traite que 53 p. 100 dans le même délai.

7.36 Bien que les scientifiques fassent tout ce qu'ils peuvent pour répondre aux besoins des enquêtes urgentes, les efforts individuels ne suffisent pas à assurer le traitement rapide de tous les cas hautement prioritaires. Parmi les cas d'analyse de l'ADN réglés au cours des trois mois se terminant en septembre 1999, seulement 35 p. 100 des cas de priorité 1 étaient menés à bien dans les 30 jours.

Il est arrivé que la police et les laboratoires restreignent l'analyse de l'ADN aux cas les plus graves.

7.37 La deuxième stratégie adoptée par les laboratoires de la GRC pour résoudre la question des arriérés est de limiter le nombre de cas acceptés. Il est arrivé que la police et les laboratoires restreignent l'analyse de l'ADN aux cas les plus graves (par exemple les meurtres et les agressions sexuelles). Toutefois, d'autres instances ont réussi à réduire le taux de criminalité en ayant recours à l'analyse de l'ADN pour une gamme plus étendue de cas, incluant l'entrée par effraction.

Les usagers devraient avoir leur mot à dire dans l'établissement des cibles.

7.38 Alors même que la GRC éprouve de la difficulté à effectuer les analyses de l'ADN en temps voulu, elle répond favorablement aux coroners et aux médecins légistes qui demandent des analyses toxicologiques dans le cadre d'affaires civiles. Ces demandes n'entrent pas dans le mandat de la GRC, et les analyses sont effectuées gratuitement. On estime que ces travaux représentent environ un tiers des dossiers toxicologiques traités par les laboratoires de Halifax et de Winnipeg. Le problème n'est pas nouveau. Nous avons noté dans notre rapport de 1990 que la GRC effectuait des travaux se situant en dehors de son mandat, mais peu de mesures ont été adoptées à cet égard.

7.39 La GRC devrait veiller à ce que tous les cas soient classés par ordre de priorité et à ce que les cas de haute priorité soient traités avant les autres. Toutes les activités discrétionnaires devraient être examinées et les budgets, réaffectés en conséquence.

Il faut mettre sur pied un comité consultatif national en matière judiciaire

7.40 La demande en matière de services offerts par la GRC déborde du cadre précis de services que celle-ci doit fournir. D'autres ordres de gouvernement et d'autres responsables de l'application de la loi dépendent des services offerts par la GRC. Il est important que les usagers aient leur mot à dire dans l'établissement des cibles et qu'ils reçoivent de la rétroinformation sur les résultats. Dans le cadre de l'enquête menée en 1998 sur la condamnation injustifiée de Guy Paul Morin, le juge Kaufman a recommandé qu'un comité consultatif constitué de parties intéressées indépendantes soit mis sur pied pour fournir cette rétroinformation nécessaire au Centre des sciences judiciaires de l'Ontario.

7.41 À l'heure actuelle, les enquêteurs et les experts scientifiques se consultent généralement au cas par cas. Il n'existe

Pièce 7.5

Pourcentage des cas judiciaires réglés en 30 jours

	Alcool	Biologie	Chimie	Analyse de documents	Armes à feu	Toxicologie
Edmonton	57	33	39	85	91	7
Vancouver	84	29	72	48	53	30

Source : Rapports sur le rendement des laboratoires de 1998–1999

aucun mécanisme officiel de consultation à l'échelle nationale sur des questions telles que la prestation rapide des services, l'établissement des priorités et l'efficience des opérations. Dans notre rapport de 1990, nous avons recommandé que la GRC institue un comité consultatif des parties intéressées.

7.42 La GRC devrait instituer un comité consultatif national en matière judiciaire.

Le niveau de la qualité doit être maintenu

7.43 Il est essentiel que le travail judiciaire soit de haute qualité puisque toute erreur peut entraîner la libération d'un coupable ou l'incarcération injustifiée d'un innocent. L'expérience a montré que le recours à des mécanismes de contrôle de piètre qualité dans les laboratoires judiciaires pouvait soulever des doutes sur l'intégrité du système de justice pénale. Par exemple l'enquête Kaufman sur la condamnation injustifiée de Guy Paul Morin a abordé la question des préoccupations concernant la qualité des travaux du Centre des sciences judiciaires de l'Ontario.

7.44 Notre examen des questionnaires de rétroinformation de la clientèle nous a permis d'établir que les clients étaient satisfaits de la qualité des services offerts par les experts scientifiques. Les gestionnaires de laboratoire nous ont fait savoir qu'au cours des deux dernières années, ils n'avaient reçu aucune plainte concernant la qualité du travail scientifique.

7.45 Les laboratoires de la GRC cherchent à se faire accréditer auprès du Conseil canadien des normes. Toutefois, le processus d'accréditation progresse beaucoup moins vite que prévu, et il accuse maintenant deux ans de retard par rapport aux prévisions initiales. Ce délai est partiellement attribuable à la nécessité de documenter les procédés de laboratoires en détail, dans le cadre du processus d'accréditation. Les manuels de méthodologie pour certaines disciplines étaient incomplets ou périmés, ce qui a également contribué à la lenteur du processus d'accréditation.

7.46 La vérification de la compétence constitue un élément important de l'assurance de la qualité, et les laboratoires de la GRC ont des politiques à cet égard. Tous les laboratoires effectuent des vérifications de la compétence sous la direction des experts scientifiques en chef. Nous avons toutefois constaté que le programme de vérification de la compétence n'est pas mis en oeuvre ni surveillé de manière adéquate. La haute direction n'a donc aucune certitude que le programme d'assurance de la qualité fonctionne comme prévu.

7.47 La GRC devrait assurer la qualité de ses laboratoires en obtenant rapidement leur accréditation, en documentant la méthodologie et en assurant la mise en oeuvre complète de son programme de vérification de la compétence.

Le nombre actuel de laboratoires n'est pas justifié

7.48 Dans le cadre de notre vérification de 1990, nous avons mis en doute la justification de la quantité de laboratoires et de leur emplacement. Plus particulièrement, nous avons questionné la nécessité de réserver une section pour les armes à feu dans chaque laboratoire. Par comparaison, le Federal Bureau of Investigation (FBI) des États-Unis confie les questions d'armes à feu, ou les cas les plus graves, à un laboratoire central qui couvre tout le territoire américain, de Puerto Rico à l'Alaska.

7.49 En 1990, nous avons également mis en question la nécessité de garder trois laboratoires dans les Prairies et nous avons recommandé qu'à l'avenir les décisions concernant la construction de nouveaux laboratoires tiennent compte des coûts et des avantages qui résulteraient d'une rationalisation. En dépit de cela, en 1995, la GRC a ouvert à Regina un

Il est essentiel que le travail judiciaire soit de haute qualité puisque toute erreur peut entraîner la libération d'un coupable ou l'incarcération injustifiée d'un innocent.

nouveau laboratoire de 12 millions de dollars offrant une gamme complète de services, y compris les armes à feu. En 1999, la GRC a terminé la construction d'un nouveau laboratoire de remplacement à Ottawa dont le coût total est estimé à 21,5 millions de dollars. La GRC n'a pas fait d'analyse coûts-avantages pour son nouveau laboratoire d'Ottawa, précisant dans une note de service interne ce qui suit : [TRADUCTION] « Étant donné que le financement de ce projet résulte d'une initiative du Conseil du Trésor concernant des questions de santé et de sécurité, et qu'il ne s'agit pas d'un nouveau laboratoire offrant toute la gamme de services, une analyse coûts-avantages n'est pas nécessaire ».

Les systèmes de mesure du rendement laissent à désirer.

7.50 En 1997, la GRC a mis sur pied un groupe de travail chargé d'examiner les laboratoires judiciaires. Ce groupe a fait remarquer que la GRC pourrait faire des économies en réduisant le nombre de laboratoires et en exploitant des installations moins nombreuses et de plus grande taille.

7.51 Le groupe de travail a conclu, entre autres, que [TRADUCTION] « le fait de maintenir six centres de service ne permet pas de concrétiser les possibilités notables d'économie, d'efficience et d'efficacité. [...] les ressources affectées pour l'administration, la gestion et l'entretien des bâtiments ne contribuent pas directement à l'atteinte des objectifs prioritaires. » Les gains d'efficience découlant de l'exploitation d'un nombre plus restreint d'installations de plus grande taille permettraient de libérer des ressources qui pourraient être réaffectées à l'amélioration des services.

7.52 Le groupe de travail a analysé un certain nombre d'options. Par exemple il a conclu que, dans les Prairies, la réduction du nombre des laboratoires — de trois actuellement à un seul, de plus grande taille — se traduirait par des économies annuelles de plus d'un million de dollars. Ces dernières proviendraient principalement d'une diminution des frais généraux de gestion et d'administration, et d'une baisse des dépenses d'entretien des bâtiments.

7.53 Les économies potentielles calculées par le groupe de travail concernaient la réduction des frais généraux, des services de soutien et de l'entretien des bâtiments. En fait, les économies pourraient être plus considérables encore puisque le groupe de travail n'a tenu compte ni des dépenses d'immobilisation périodiques inévitables ni de la sous-utilisation du matériel. Puisque chacun des six laboratoires de la GRC offre toute la gamme de services, il y a un dédoublement évident des dépenses d'immobilisation et d'entretien. Par exemple la GRC entretient six salles de tir, et plusieurs laboratoires ont à leur disposition du matériel valant environ 225 000 $ pour mesurer la vélocité des balles. Le groupe de travail n'a pas examiné le taux d'utilisation de ces appareils ou d'autres pièces importantes de matériel, et il n'a pas cherché à savoir si l'inventaire actuel serait encore nécessaire dans le cas de services fournis par un moins grand nombre de laboratoires de plus grande taille. Nous croyons que si le groupe de travail s'était penché sur ces questions, son estimation des économies possibles aurait été plus élevée.

7.54 Entre 1993–1994 et 1998–1999, les laboratoires judiciaires ont dépensé environ 40 millions de dollars pour l'achat de matériel et d'installations, y compris le coût de remplacement des laboratoires de Regina et d'Ottawa. À notre avis, en faisant construire ces installations récentes, la GRC a perdu une bonne occasion de rationaliser ses laboratoires.

La mesure du rendement et la gestion restent un problème

7.55 Les systèmes de mesure du rendement laissent à désirer. Étant donné le manque d'orientation de la direction et le faible appui des laboratoires, les

données sont incomplètes, peu fiables et non cohérentes. Les parties intéressées n'ont que peu de renseignements sur le niveau de service dans les laboratoires, et la direction des laboratoires ne dispose pas de l'information nécessaire au chapitre de l'efficience des différentes disciplines dans chaque laboratoire. La GRC, de concert avec les parties intéressées, doit élaborer des objectifs de rendement mesurables.

7.56 Le manque d'information se répercute dans les rapports de la GRC sur le rendement. Ces rapports sont préparés par chaque laboratoire et discipline, ainsi que par l'ensemble des laboratoires judiciaires. Nous ne les avons toutefois pas trouvés utiles pour évaluer les variations du rendement d'une année à l'autre ni pour déterminer les raisons de ces fluctuations. Au niveau ministériel, la partie du Rapport sur le rendement de la GRC de 1999 qui traite des laboratoires judiciaires comporte des divergences. Lorsque nous avons comparé les données d'une année à l'autre et les données que nous avions reçues, nous avons constaté que le nombre de cas traités et le nombre d'employés ne correspondaient pas. En outre, le remplacement du laboratoire d'Ottawa (11 millions de dollars en 1998–1999 et 21,5 millions de dollars au total) était indiqué dans un tableau, mais pas dans les autres.

7.57 L'information sur le niveau de service est un outil essentiel pour des gestionnaires qui souhaitent améliorer la qualité des services. D'autres laboratoires judiciaires au Royaume-Uni et en Suède ont élaboré des systèmes efficaces de mesure du rendement pour surveiller le niveau de service et fournir des renseignements sur les résultats aux parties intéressées.

7.58 La GRC devrait s'assurer que son système de gestion de l'information est pleinement mis en oeuvre et que la communication de l'information sur le rendement s'améliore.

Centre d'information de la police canadienne

Le Centre d'information de la police canadienne (CIPC) est l'armature du système de justice pénale

7.59 Le CIPC est un système qui fournit aux policiers, partout au Canada, l'information clé dont ceux-ci ont besoin pour poursuivre les criminels et contribuer au maintien de la protection du public. Grâce au CIPC, la police a accès sans délai, par radio ou par ordinateur, à des systèmes qui contiennent un vaste éventail de données essentielles, notamment sur les véhicules et les permis de conduire, les casiers judiciaires, les véhicules et bateaux volés, ainsi que des listes des personnes recherchées (voir la pièce 7.6). Ces systèmes contiennent également des données sur les personnes disparues et les biens volés, les détenus dans les pénitenciers et ceux qui sont en liberté conditionnelle, ainsi que des dossiers d'empreintes dentaires, un registre des personnes errantes (par exemple les personnes atteintes de la maladie d'Alzheimer) et un registre des enfants portés disparus. Le CIPC est également relié au National Crime Information Centre des États-Unis et aux bases de données des différents États américains.

Le Centre d'information de la police canadienne (CIPC) est un système qui fournit aux policiers, partout au Canada, l'information clé dont ceux-ci ont besoin pour poursuivre les criminels et contribuer au maintien de la protection du public.

7.60 Les tribunaux, les commissions de libération conditionnelle et les ministères et organismes gouvernementaux tels que Service correctionnel Canada et l'Agence des douanes et du revenu du Canada ont également recours au CIPC à diverses fins. Celui-ci est le principal outil pour identifier les personnes soupçonnées d'actes criminels, accéder aux injonctions restrictives et aux mandats non exécutés, repérer les pédophiles qui postulent un emploi les mettant en contact avec des enfants, signaler les délinquants dangereux et identifier les personnes portées disparues. Le CIPC est également un élément clé qui permet d'accéder, à l'échelle nationale, au Registre canadien des armes à feu élargi.

M121

IMPORTANT NOTE CONCERNING THE FOLLOWING PAGES

THE PAGES WHICH FOLLOW HAVE BEEN FILMED TWICE IN ORDER TO OBTAIN THE BEST REPRODUCTIVE QUALITY

USERS SHOULD CONSULT ALL THE PAGES REPRODUCED ON THE FICHE IN ORDER TO OBTAIN A COMPLETE READING OF THE TEXT.

REMARQUE IMPORTANTE CONCERNANT LES PAGES QUI SUIVENT

LES PAGES SUIVANTES ONT ÉTÉ REPRODUITES EN DOUBLE AFIN D'AMÉLIORER LA QUALITÉ DE REPRODUCTION

LES UTILISATEURS DOIVENT CONSULTER TOUTES LES PAGES REPRODUITES SUR LA FICHE AFIN D'OBTENIR LA LECTURE DU TEXTE INTÉGRAL

micromedia
a division of IHS Canada

20 Victoria Street
Toronto, Ontario M5C 2N8
Tel.: (416) 362-5211
Toll Free: 1-800-387-2689
Fax: (416) 362-6161
Email: info@micromedia.on.ca

Tout mauvais fonctionnement du CIPC compromet directement la capacité d'intervention de la police et des autres responsables de l'application de la loi.

Le niveau d'accessibilité au CIPC est source de préoccupations

7.61 Le CIPC a commencé à prendre de l'importance en 1966, avec l'initiative fédérale-provinciale de lutte contre le crime organisé. Le système comprend un ordinateur central, un réseau de communication ainsi que le matériel informatique et le logiciel permettant aux usagers d'avoir accès au réseau. À l'origine, il était conçu pour traiter 11 millions de transactions par an et accommoder 1 500 points d'accès. En 1998, le système a traité 114 millions de transactions, soit dix fois plus que le volume prévu à l'origine. Actuellement, il accommode plus de 15 000 points d'accès et dessert 1 285 services de police et organismes gouvernementaux.

7.62 En dépit de l'augmentation spectaculaire de la demande, les usagers sont généralement satisfaits du caractère complet et exact de l'information fournie par le système — quand il fonctionne. Les pannes soudaines et récurrentes causent des retards, des arriérés et un gaspillage des ressources. Dans de nombreux rapports, on fait remarquer que le système [TRADUCTION] « dépend de technologies désuètes datant des années 1960 qui, vu le taux d'utilisation courant et la demande prévue, augmentent les risques de panne et d'accès non autorisé ». Les usagers se posent de sérieuses questions quant à la fiabilité du système.

7.63 La GRC ne mesure ni ne surveille systématiquement la disponibilité du système et n'est pas en mesure de nous fournir des renseignements pour les années précédentes. Ce n'est pas le cas pour d'autres organismes. Les systèmes des États-Unis (FBI) et du Royaume-Uni sont surveillés et accessibles 99 p. 100 du temps. Au Royaume-Uni, les usagers et la haute direction reçoivent des renseignements quotidiens sur des questions telles que le volume de demandes, la vitesse à laquelle on reçoit une réponse, l'accessibilité du système et

Pièce 7.6

Scénario typique de recours aux services du Centre d'information de la police canadienne

Un agent de police de Vancouver voit une voiture portant une plaque d'immatriculation de l'Ontario stationnée de manière suspecte en arrière d'un complexe d'entreposage à 2 h 30 du matin. Il se met immédiatement en communication radio avec l'opérateur local du terminal du Centre d'information de la police canadienne (CIPC). L'agent de police décrit la voiture et la plaque d'immatriculation et interroge le système du CIPC à propos de la voiture. En moins de 60 secondes, on lui fait savoir que la voiture a été volée huit jours auparavant à Halifax et que les plaques d'immatriculation ont été volées récemment à Toronto. Il demande de l'aide et reste en observation jusqu'à ce que d'autres agents de police arrivent sur les lieux. Peu de temps après, deux hommes sont appréhendés au moment où ils entrent dans le véhicule. La description des deux hommes est transmise au CIPC pour une interrogation du fichier des personnes recherchées. Les réponses rapides du système révèlent qu'un des deux individus est recherché pour vol qualifié et fraude. L'autre, un dangereux criminel, est recherché par les forces policières dans tout le Canada pour une série de crimes violents.

Des messages destinés à confirmer toutes les données incriminantes auprès des organismes d'origine ont été diffusés par l'entremise du système de communication du CIPC. Entre-temps, une fouille du véhicule volé a produit des preuves utiles : des armes d'autorisation restreinte et une trousse d'outils de cambriolage fabriqués sur mesure.

Même si les policiers agissent généralement avec prudence, l'information portant sur une situation ou une personne à haut risque peut leur fournir des signes avant-coureurs de problèmes imminents. De tels renseignements peuvent également contribuer à localiser et arrêter des criminels en liberté avant qu'ils puissent causer d'autres dommages. Une information de piètre qualité dans le système du CIPC ou l'incapacité d'accéder au système peut avoir des répercussions évidentes pour la police et le public.

Source : Les systèmes et le réseau du CIPC (publication de la GRC)

Tout mauvais fonctionnement du CIPC compromet directement la capacité d'intervention de la police et des autres responsables de l'application de la loi.

Le niveau d'accessibilité au CIPC est source de préoccupations

7.61 Le CIPC a commencé à prendre de l'importance en 1966, avec l'initiative fédérale-provinciale de lutte contre le crime organisé. Le système comprend un ordinateur central, un réseau de communication ainsi que le matériel informatique et le logiciel permettant aux usagers d'avoir accès au réseau. À l'origine, il était conçu pour traiter 11 millions de transactions par an et accommoder 1 500 points d'accès. En 1998, le système a traité 114 millions de transactions, soit dix fois plus que le volume prévu à l'origine. Actuellement, il accommode plus de 15 000 points d'accès et dessert 1 285 services de police et organismes gouvernementaux.

7.62 En dépit de l'augmentation spectaculaire de la demande, les usagers sont généralement satisfaits du caractère complet et exact de l'information fournie par le système — quand il fonctionne. Les pannes soudaines et récurrentes causent des retards, des arriérés et un gaspillage des ressources. Dans de nombreux rapports, on fait remarquer que le système [TRADUCTION] « dépend de technologies désuètes datant des années 1960 qui, vu le taux d'utilisation courant et la demande prévue, augmentent les risques de panne et d'accès non autorisé ». Les usagers se posent de sérieuses questions quant à la fiabilité du système.

7.63 La GRC ne mesure ni ne surveille systématiquement la disponibilité du système et n'est pas en mesure de nous fournir des renseignements pour les années précédentes. Ce n'est pas le cas pour d'autres organismes. Les systèmes des États-Unis (FBI) et du Royaume-Uni sont surveillés et accessibles 99 p. 100 du temps. Au Royaume-Uni, les usagers et la haute direction reçoivent des renseignements quotidiens sur des questions telles que le volume de demandes, la vitesse à laquelle on reçoit une réponse, l'accessibilité du système et

Pièce 7.6

Scénario typique de recours aux services du Centre d'information de la police canadienne

Un agent de police de Vancouver voit une voiture portant une plaque d'immatriculation de l'Ontario stationnée de manière suspecte en arrière d'un complexe d'entreposage à 2 h 30 du matin. Il se met immédiatement en communication radio avec l'opérateur local du terminal du Centre d'information de la police canadienne (CIPC). L'agent de police décrit la voiture et la plaque d'immatriculation et interroge le système du CIPC à propos de la voiture. En moins de 60 secondes, on lui fait savoir que la voiture a été volée huit jours auparavant à Halifax et que les plaques d'immatriculation ont été volées récemment à Toronto. Il demande de l'aide et reste en observation jusqu'à ce que d'autres agents de police arrivent sur les lieux. Peu de temps après, deux hommes sont appréhendés au moment où ils entrent dans le véhicule. La description des deux hommes est transmise au CIPC pour une interrogation du fichier des personnes recherchées. Les réponses rapides du système révèlent qu'un des deux individus est recherché pour vol qualifié et fraude. L'autre, un dangereux criminel, est recherché par les forces policières dans tout le Canada pour une série de crimes violents.

Des messages destinés à confirmer toutes les données incriminantes auprès des organismes d'origine ont été diffusés par l'entremise du système de communication du CIPC. Entre-temps, une fouille du véhicule volé a produit des preuves utiles : des armes d'autorisation restreinte et une trousse d'outils de cambriolage fabriqués sur mesure.

Même si les policiers agissent généralement avec prudence, l'information portant sur une situation ou une personne à haut risque peut leur fournir des signes avant-coureurs de problèmes imminents. De tels renseignements peuvent également contribuer à localiser et arrêter des criminels en liberté avant qu'ils puissent causer d'autres dommages. Une information de piètre qualité dans le système du CIPC ou l'incapacité d'accéder au système peut avoir des répercussions évidentes pour la police et le public.

Source : Les systèmes et le réseau du CIPC (publication de la GRC)

la nature des interruptions. Des taux cibles ont également été établis pour le temps de réponse. La disponibilité de ce genre de données aurait appuyé le remplacement du système actuel du CIPC.

7.64 Dans une étude de la GRC terminée en 1999, l'équipe de projet qui travaillait au remplacement du CIPC a fait remarquer que le réseau n'était accessible qu'environ 89 p. 100 du temps. Il était tombé en panne, à l'échelle régionale ou nationale, environ 880 heures par an. Chacune de ces interruptions de service a affecté entre 541 et 20 000 agents d'application de la loi (selon l'importance de la région touchée). Les interruptions de service ont empêché les agents de procéder à presque trois millions d'interrogations et entraîné une perte de presque 13 millions de dollars en temps productif. En outre, l'ordinateur central a été en panne pendant environ 75 heures, ce qui a affecté quelque 20 000 agents, compromis un million d'interrogations et causé une perte de temps productif d'environ cinq millions de dollars. L'étude a conclu [TRADUCTION] « qu'il est hautement probable que l'accessibilité des données du CIPC aux agents de première ligne continuera à décroître ».

7.65 La GRC devrait établir des temps de réponse cibles, surveiller régulièrement l'accessibilité du système du CIPC et en faire rapport.

Le CIPC ne répond pas aux besoins des clients

7.66 Le système actuel ne peut accueillir les nouvelles sources et les nouveaux formats d'information susceptibles d'améliorer l'analyse des données et la capacité de recherche. La plupart des mises à jour ou des modifications mises de l'avant par les usagers pour le CIPC, dans le cadre d'un récent sondage de la GRC, se rapportaient à l'une des quatre grandes catégories suivantes :

- accès à des sources supplémentaires de renseignements, y compris aux bases de données d'autres administrations sur la criminalité et aux bases de données fédérales-provinciales;
- amélioration de l'analyse des données et de la capacité de recherche, comme la capacité d'accès aux empreintes digitales et d'analyse de ces empreintes, et la possibilité d'entreprendre des recherches en différé;
- ajout, au CIPC, de fonctions qui peuvent servir à analyser, à corréler et à apparier certains crimes avec d'autres ayant des caractéristiques similaires (par exemple la création de nouveaux fichiers traitant de questions comme les gangs de criminels et leur mode de fonctionnement);
- amélioration des dispositifs de sécurité, tels que le chiffrement des données, et meilleure authentification des usagers en vue d'empêcher tout accès non autorisé au système.

7.67 Les usagers du CIPC sont également préoccupés par le fonctionnement prolongé du système. Certaines administrations provinciales ont indiqué que si le CIPC n'était pas renouvelé, elles élaboreraient leur propre système d'information pour effectuer les fonctions du CIPC. Cela entraînerait des coûts inutiles, des dédoublements et des difficultés en ce qui a trait au partage de l'information. Nous croyons qu'il est essentiel de créer une fonction nationale de coordination, d'entretien et d'exploitation de ce système.

Les fonds nécessaires pour réinvestir dans le CIPC n'étaient pas disponibles au niveau interne

7.68 En 1988, la GRC a commandé une étude externe afin d'explorer la nécessité d'actualiser le CIPC et, vers la fin de 1993, le Comité consultatif du CIPC a recommandé un examen et une refonte du système en vue de répondre aux exigences de l'avenir. Une équipe de

En 1988, la GRC a commandé une étude externe afin d'explorer la nécessité d'actualiser le CIPC. En avril 1999, la GRC a finalement reçu les fonds nécessaires pour remplacer le système du CIPC.

projet a été mise sur pied en 1994. Depuis, trois solliciteurs généraux ont été informés de la nécessité de remplacer le système. Le ministre de la Justice a été informé en 1998 de l'importance du CIPC pour permettre aux forces policières d'avoir accès au Registre canadien des armes à feu élargi.

7.69 L'ordre de priorité des décisions d'investir à long terme pour renouveler le CIPC a été déterminé en regard de décisions sur des besoins opérationnels immédiats. Par exemple en 1998, le projet de remplacement du CIPC a été classé au 21e rang sur la liste des priorités internes de la GRC, c'est-à-dire au même rang qu'au cours des deux années précédentes. D'autres projets, jugés plus essentiels au fonctionnement de la Gendarmerie, ont consommé virtuellement la totalité du pouvoir discrétionnaire de dépenser de la GRC, ne laissant rien pour la revitalisation du CIPC. En avril 1999, la GRC a finalement reçu les fonds nécessaires pour remplacer le système du CIPC.

Tant que le nouveau système du CIPC ne sera pas stable et pleinement opérationnel, on se demandera dans quelle mesure le système actuel pourra fonctionner.

7.70 Étant donné que la mise en oeuvre du projet de remplacement accuse un retard de près de dix ans, il n'est pas certain que le système actuel pourra fonctionner jusqu'à ce que le nouveau soit en place. Sur un budget total estimatif de 114,7 millions de dollars pour le renouvellement du CIPC, la GRC devra dépenser 32,7 millions de dollars pour la première étape, laquelle sera principalement axée sur la stabilisation du système actuel. Cela permettra à ce système de rester en opération jusqu'à ce que le nouveau devienne fonctionnel.

7.71 Bien que le budget total approuvé pour le projet soit de 114 millions de dollars, ce chiffre ne représente que les frais directs que la GRC paiera pour mettre le système à niveau. Il y a aussi des frais de 270 millions de dollars payés par d'autres systèmes fédéraux et provinciaux de façon à pouvoir se brancher aux nouveaux services qu'offrira le CIPC modernisé. Les frais de fonctionnement continus du nouveau système ne seront pas très différents de ceux liés au système actuel.

7.72 La GRC devrait élaborer une stratégie visant à assurer un réinvestissement à long terme et en temps opportun dans le CIPC.

Le renouvellement du système du CIPC a enfin débuté

7.73 L'équipe de projet a maintenant commencé à élaborer le nouveau système. Le projet a été divisé en quatre sous-projets; le financement a été approuvé pour le premier d'entre eux, qui a pour but de stabiliser le fonctionnement du système actuel. Les autres sous-projets seront mis en oeuvre avec un décalage entre chacun, et tous devront recevoir une approbation de financement avant de débuter. Ces sous-projets renforceront la capacité du système du CIPC de fournir les services supplémentaires que ne pouvait offrir l'ancienne technologie.

7.74 Le projet en est à ses débuts. Certains problèmes ont surgi au démarrage et on accuse maintenant un retard de deux mois par rapport à l'échéancier initial. Cela est dû au fait que le personnel planifie les quatre sous-projets à la fois, de manière que ceux-ci soient prêts à démarrer dès que les fonds sont disponibles.

7.75 Tant que le nouveau système du CIPC ne sera pas stable et pleinement opérationnel, on se demandera dans quelle mesure le système actuel pourra fonctionner jusqu'au passage au nouveau système. Il s'agit d'une situation que la direction doit surveiller de près.

7.76 La GRC devrait informer le Parlement de l'accessibilité du système actuel du CIPC en attendant que le nouveau devienne fonctionnel.

Registre canadien des armes à feu

7.77 Depuis 1934, les Canadiens et les Canadiennes doivent faire enregistrer leurs armes de poing. Environ 1,2 million d'armes étaient répertoriées dans le Registre canadien des armes à feu avant l'entrée en vigueur de la *Loi sur les armes à feu*. Toutefois, on estime que jusqu'à 50 p. 100 des inscriptions étaient erronées parce que les propriétaires avaient déménagé ou parce que les armes avaient été volées, vendues ou détruites.

7.78 La nouvelle *Loi sur les armes à feu*, qui est entrée en vigueur le 1er décembre 1998, a établi un système national pour les armes à feu afin d'octroyer un permis aux propriétaires et d'enregistrer les armes. Les propriétaires ont jusqu'au 1er janvier 2001 pour obtenir un permis valide et jusqu'au 1er janvier 2003 pour enregistrer toutes leurs armes à feu.

7.79 Le Registre canadien des armes à feu fait partie des services offerts par la GRC aux responsables de l'application de la loi. Il est financé par le ministère de la Justice en vertu du Programme canadien de contrôle des armes à feu. Au 1er décembre 1999, la partie des ressources revenant à la GRC était de 404 équivalents temps plein et les dépenses, d'environ 19,1 millions de dollars. Le ministère de la Justice estime le coût de mise au point et de démarrage du système à 120 millions de dollars sur cinq ans, les dépenses de fonctionnement se chiffrant entre 50 millions et 60 millions de dollars par an.

L'enregistrement des armes à feu a eu une incidence limitée sur le CIPC

7.80 Le Registre canadien des armes à feu a connu des débuts difficiles parce qu'on n'avait pas procédé à des essais complets des systèmes et des processus avant la mise en oeuvre. En mai 1999, les auteurs d'une étude externe ont conclu que les responsables du Registre n'étaient pas en mesure de résoudre le problème des arriérés même si le nombre de demandes de permis et d'enregistrement était de loin inférieur aux prévisions. Sur les 41 500 demandes de permis reçues, 5 600 seulement avaient été traitées. Sur les 29 500 demandes d'enregistrement d'armes à feu reçues, 600 seulement avaient été traitées.

7.81 Le ministère de la Justice a indiqué qu'au 1er février 2000, 500 000 permis avaient été octroyés et plus de 300 000 armes à feu avaient été enregistrées. Selon ses estimations, il reste 1,7 million de permis à octroyer d'ici le 1er janvier 2001, et de 6 millions à 10 millions d'armes à feu à enregistrer d'ici le 1er janvier 2003.

7.82 Nous n'avons pas vérifié ce volet en profondeur parce que la *Loi* était récente et que les opérations, au ministère de la Justice et à la GRC, venaient juste de démarrer. Nous avons toutefois déterminé que, vu la lenteur de l'enregistrement et de l'octroi de permis, ceux-ci n'ont eu jusqu'ici qu'un impact limité sur le CIPC.

Tenue des casiers judiciaires

7.83 La GRC garde plus de 2,8 millions de casiers judiciaires. Ces dossiers représentent une grande part de l'information que les organismes d'application de la loi consultent régulièrement par l'entremise du Centre d'information de la police canadienne. Ces renseignements sont utilisés par les policiers dans le cadre de leurs activités quotidiennes et ils sont mis à la disposition d'Interpol et du FBI.

7.84 Les casiers judiciaires et les empreintes digitales sont les éléments de preuve les plus fréquemment présentés dans les causes criminelles jugées par les tribunaux canadiens. On les utilise à des fins d'identification et pour les décisions d'imposition de la peine, les enquêtes sur le cautionnement, la libération conditionnelle et la réhabilitation. On s'en

sert également dans les pénitenciers pour l'élaboration des plans de réadaptation des prisonniers. Des vérifications de sécurité et des examens de la fiabilité sont effectués par rapport à ces 2,8 millions de casiers judiciaires.

7.85 En 1997, suite à l'Examen des programmes, la GRC a commencé à numériser les 2,8 millions de casiers judiciaires enregistrés sur microfilm. Cela a permis de réduire de 35 équivalents temps plein l'effectif préposé à l'ancien système des microfiches. Le service à la clientèle s'est amélioré de façon spectaculaire depuis que les casiers judiciaires peuvent être obtenus en quelques secondes par ordinateur. La conversion réussie de toutes les microfiches s'est terminée le 31 mars 1999.

Bien que les casiers judiciaires soient des documents d'une importance capitale et soient aisément accessibles, ils ne sont pas à jour. Un volume important de données est toujours en attente de traitement.

L'arriéré est inacceptable

7.86 Bien que les casiers judiciaires soient des documents d'une importance capitale et soient aisément accessibles, ils ne sont pas à jour. Un volume important de données est toujours en attente de traitement. L'introduction, dans le système, des casiers judiciaires de nouveaux criminels et des crimes récents de criminels déjà enregistrés accuse un retard de plus de deux mois. Pour certains dossiers, il a fallu plus de cinq mois. La GRC n'a pas fixé d'objectifs en ce qui a trait aux niveaux de service qu'elle considère comme acceptables.

7.87 L'arriéré s'explique par le manque de fonds pour embaucher du personnel, ce qui permettrait d'accélérer le traitement des dossiers. Néanmoins, il y a eu des occasions de réinvestir les recettes résultant du recouvrement des coûts, mais elles n'ont pas été saisies. Par exemple nous avons constaté que par suite d'une erreur administrative, la GRC n'avait pas, de 1995–1996 à 1997–1998, recueilli la part des recettes qui lui revenait en vertu d'une entente de recouvrement des coûts négociée avec la Commission nationale des libérations conditionnelles. Par suite de cette erreur, qui a été découverte en 1999, la GRC a laissé plus de 1,2 million de dollars dans les coffres du gouvernement, montant qui aurait pu servir à améliorer les services nationaux.

7.88 Comme les délais dans les cas d'analyse de l'ADN, les arriérés dans la saisie de l'information sur les antécédents criminels peuvent avoir de graves conséquences pour la police, les tribunaux, les commissions de libération conditionnelle et d'autres organismes, qui peuvent être ainsi privés d'information à jour sur des crimes récents.

7.89 Les délais de réponse aux demandes de vérification de sécurité constituent un autre secteur de préoccupation. Parmi les personnes concernées, on peut citer les bénévoles qui veulent travailler auprès des enfants et les personnes qui ont sollicité un visa, la citoyenneté ou le statut d'immigrant reçu, ou encore un emploi dans les secteurs public ou privé. Il convient d'établir des normes ou des cibles qui serviront de base à un examen et permettront de déterminer les mesures correctives à prendre.

7.90 Le budget des salaires pour la fonction de traitement des casiers judiciaires a accusé un manque de 2,7 millions de dollars, ce qui représente le salaire d'environ 80 employés à temps plein. Ce manque, pour l'exercice actuel, a été temporairement comblé, mais il convient d'établir des budgets si l'on veut offrir le niveau de service requis.

7.91 La GRC devrait établir des délais d'exécution cibles et déterminer les systèmes, ressources et processus requis pour éliminer l'arriéré dans le traitement des casiers judiciaires.

Identification dactyloscopique

7.92 La GRC garde des empreintes digitales dans chacun des quelque 2,8 millions de casiers judiciaires qu'elle administre. En 1998–1999, elle a effectué

M121

IMPORTANT NOTE CONCERNING THE FOLLOWING PAGES

THE PAGES WHICH FOLLOW HAVE BEEN FILMED TWICE IN ORDER TO OBTAIN THE BEST REPRODUCTIVE QUALITY

USERS SHOULD CONSULT ALL THE PAGES REPRODUCED ON THE FICHE IN ORDER TO OBTAIN A COMPLETE READING OF THE TEXT.

REMARQUE IMPORTANTE CONCERNANT LES PAGES QUI SUIVENT

LES PAGES SUIVANTES ONT ÉTÉ REPRODUITES EN DOUBLE AFIN D'AMÉLIORER LA QUALITÉ DE REPRODUCTION

LES UTILISATEURS DOIVENT CONSULTER TOUTES LES PAGES REPRODUITES SUR LA FICHE AFIN D'OBTENIR LA LECTURE DU TEXTE INTÉGRAL

micromedia
a division of IHS Canada

20 Victoria Street
Toronto, Ontario M5C 2N8
Tel.: (416) 362-5211
Toll Free: 1-800-387-2689
Fax: (416) 362-6161
Email: info@micromedia.on.ca

environ 260 000 recherches sur empreintes digitales. Quelque 28 600 autres empreintes digitales prélevées sur les lieux de crimes ont été traitées et comparées aux empreintes de la base de données, ce qui a permis d'identifier 6 700 criminels (voir les pièces 7.7 et 7.8).

L'arriéré est un sujet de préoccupation

7.93 L'arriéré pour l'introduction des nouvelles empreintes digitales dans le système et pour les vérifications, qui était d'environ 5 500 entrées en janvier 1997, augmente considérablement depuis. Deux ans plus tard, en décembre 1998, l'arriéré était passé à 25 000 entrées. Les délais d'exécution sont, en conséquence, passés de 10 jours en 1997 à environ 25 jours en 1999 et ils continuent de s'allonger. La GRC n'a pas établi de délais d'exécution acceptables.

7.94 La GRC a reçu, de la part de la police et des tribunaux, des plaintes relatives à des retards dans l'identification dactyloscopique. Nous comprenons qu'une partie de ces retards soit due au fait que la police et d'autres organismes présentent, à des fins d'analyse, des empreintes de piètre qualité. D'autres retards peuvent résulter d'engorgements internes à la salle du courrier et de la présentation de lots volumineux d'empreintes en une fois. Toutefois, pour que le système soit efficace, l'arriéré devrait être éliminé promptement. Cela permettrait d'identifier les criminels plus rapidement et réduirait le coût des enquêtes en conséquence.

7.95 La GRC devrait établir des délais d'exécution cibles et déterminer les systèmes, ressources et processus nécessaires pour éliminer l'arriéré dans l'identification dactyloscopique.

Service canadien des renseignements criminels

7.96 Le Service canadien des renseignements criminels est un organisme qui unit les corps policiers canadiens dans la lutte contre le crime organisé. Il a pour objectif de promouvoir la coopération entre les organismes responsables de l'application de la loi au Canada et de favoriser la mise en commun des renseignements.

7.97 Le crime organisé est une « entreprise » qui brasse des milliards de

La GRC a reçu, de la part de la police et des tribunaux, des plaintes relatives à des retards dans l'identification dactyloscopique.

Pièce 7.7

Une seule empreinte digitale peut amener à de nombreuses condamnations

Le 28 février 1995, deux coups tirés dans une rue de Montréal depuis une fourgonnette volée ont atteint mortellement un homme qui se trouvait dans un véhicule à proximité. La fourgonnette a été rapidement retrouvée; à l'intérieur, il y avait une carte qui portait une unique empreinte digitale latente. Celle-ci a été transmise au bureau central d'Ottawa. Le tueur a été identifié dans l'heure. Lorsqu'on l'a confronté avec la preuve dactyloscopique, il a consenti à devenir un informateur. Il a, par ailleurs, été condamné sous cinq chefs d'accusation de meurtre, 13, de complot en vue de commettre un meurtre, et de plusieurs infractions liées aux armes. Son témoignage a contribué à l'arrestation et à la condamnation de nombreux membres de gangs de criminels.

Source : *Rapport sur le rendement* de la GRC de 1998–1999

Pièce 7.8

Prix d'excellence

En 1994, la GRC a reçu le prix « Hit of the Year » de Printrak International (un fournisseur d'équipement). Ce prix lui était attribué pour la résolution en deux jours d'un meurtre horrible au Nouveau-Brunswick, grâce à une empreinte digitale prélevée sur les lieux du crime et comparée aux empreintes de la base de données. Le meurtrier ne faisait pas partie des quatre suspects que la GRC avait identifiés au départ. Il avait quitté le Nouveau-Brunswick et, grâce à la technique des empreintes digitales, il a été repéré dans la région de Hamilton. La GRC a précisé qu'il aurait probablement commis d'autres meurtres s'il n'avait pas été appréhendé. Il avait déjà commis un meurtre avant de se rendre au Nouveau-Brunswick.

Source : *La Trimestrielle de la GRC*, automne 1995 (publication de la GRC)

environ 260 000 recherches sur empreintes digitales. Quelque 28 600 autres empreintes digitales prélevées sur les lieux de crimes ont été traitées et comparées aux empreintes de la base de données, ce qui a permis d'identifier 6 700 criminels (voir les pièces 7.7 et 7.8).

L'arriéré est un sujet de préoccupation

7.93 L'arriéré pour l'introduction des nouvelles empreintes digitales dans le système et pour les vérifications, qui était d'environ 5 500 entrées en janvier 1997, augmente considérablement depuis. Deux ans plus tard, en décembre 1998, l'arriéré était passé à 25 000 entrées. Les délais d'exécution sont, en conséquence, passés de 10 jours en 1997 à environ 25 jours en 1999 et ils continuent de s'allonger. La GRC n'a pas établi de délais d'exécution acceptables.

7.94 La GRC a reçu, de la part de la police et des tribunaux, des plaintes relatives à des retards dans l'identification dactyloscopique. Nous comprenons qu'une partie de ces retards soit due au fait que la police et d'autres organismes présentent, à des fins d'analyse, des empreintes de piètre qualité. D'autres retards peuvent résulter d'engorgements internes à la salle du courrier et de la présentation de lots volumineux d'empreintes en une fois. Toutefois, pour que le système soit efficace, l'arriéré devrait être éliminé promptement. Cela permettrait d'identifier les criminels plus rapidement et réduirait le coût des enquêtes en conséquence.

7.95 La GRC devrait établir des délais d'exécution cibles et déterminer les systèmes, ressources et processus nécessaires pour éliminer l'arriéré dans l'identification dactyloscopique.

Service canadien des renseignements criminels

7.96 Le Service canadien des renseignements criminels est un organisme qui unit les corps policiers canadiens dans la lutte contre le crime organisé. Il a pour objectif de promouvoir la coopération entre les organismes responsables de l'application de la loi au Canada et de favoriser la mise en commun des renseignements.

7.97 Le crime organisé est une « entreprise » qui brasse des milliards de

La GRC a reçu, de la part de la police et des tribunaux, des plaintes relatives à des retards dans l'identification dactyloscopique.

Pièce 7.7

Une seule empreinte digitale peut amener à de nombreuses condamnations

Le 28 février 1995, deux coups tirés dans une rue de Montréal depuis une fourgonnette volée ont atteint mortellement un homme qui se trouvait dans un véhicule à proximité. La fourgonnette a été rapidement retrouvée; à l'intérieur, il y avait une carte qui portait une unique empreinte digitale latente. Celle-ci a été transmise au bureau central d'Ottawa. Le tueur a été identifié dans l'heure. Lorsqu'on l'a confronté avec la preuve dactyloscopique, il a consenti à devenir un informateur. Il a, par ailleurs, été condamné sous cinq chefs d'accusation de meurtre, 13, de complot en vue de commettre un meurtre, et de plusieurs infractions liées aux armes. Son témoignage a contribué à l'arrestation et à la condamnation de nombreux membres de gangs de criminels.

Source : *Rapport sur le rendement* de la GRC de 1998–1999

Pièce 7.8

Prix d'excellence

En 1994, la GRC a reçu le prix « Hit of the Year » de Printrak International (un fournisseur d'équipement). Ce prix lui était attribué pour la résolution en deux jours d'un meurtre horrible au Nouveau-Brunswick, grâce à une empreinte digitale prélevée sur les lieux du crime et comparée aux empreintes de la base de données. Le meurtrier ne faisait pas partie des quatre suspects que la GRC avait identifiés au départ. Il avait quitté le Nouveau-Brunswick et, grâce à la technique des empreintes digitales, il a été repéré dans la région de Hamilton. La GRC a précisé qu'il aurait probablement commis d'autres meurtres s'il n'avait pas été appréhendé. Il avait déjà commis un meurtre avant de se rendre au Nouveau-Brunswick.

Source : *La Trimestrielle de la GRC*, automne 1995 (publication de la GRC)

dollars et a des répercussions sur la vie de tous les Canadiens. Il sape l'économie du pays et constitue une menace pour la société. Étant donné que le crime organisé continue de prendre de l'ampleur à un rythme marqué, la coordination des efforts des organismes de l'application de la loi s'avère essentielle.

Le renseignement criminel revêt une importance croissante

7.98 Le Service canadien des renseignements criminels consiste en un bureau central situé à Ottawa, qui dispose d'un budget de moins d'un million de dollars et d'un effectif de 15 employés. Il comprend également neuf employés détachés de différents corps policiers et ministères gouvernementaux qui font des travaux liés au renseignement criminel. Ces employés sont rémunérés par leur organisme d'attache. Le Service est rattaché à neuf autres bureaux répartis dans tout le Canada, qui fournissent un total de 98 employés supplémentaires et sont financés par le gouvernement fédéral, les provinces et les municipalités.

Alors que le crime organisé s'est mondialisé cette dernière décennie grâce à une technologie de plus en plus perfectionnée, le budget du Service canadien des renseignements criminels, qui est d'environ un million de dollars, n'a pas augmenté.

7.99 En mars 1999, le Service a conclu une entente avec une société privée de fabrication de logiciels pour l'élaboration d'une banque de données informatisées, le Système automatisé de renseignements criminels (SARC II).

7.100 Le nombre total d'organismes utilisant le SARC II va croissant; il y a eu 347 usagers en 1998 et 378 usagers en 1999. L'appui dont jouit le SARC II comme système national augmente, de même que son taux d'utilisation. Solliciteur général Canada a manifesté son appui à l'égard du SARC II dans son Plan d'action national sur le crime organisé. Certains partenaires, tels que les directions du renseignement criminel de l'Ontario, du Québec et de la GRC, ont choisi de conserver leur propre système. Ils doivent par conséquent enregistrer deux fois leurs données : dans leur système et dans le SARC II. Alors que le crime organisé s'est mondialisé cette dernière décennie grâce à une technologie de plus en plus perfectionnée, le budget du Service canadien des renseignements criminels, qui est d'environ un million de dollars, n'a pas augmenté.

7.101 Dans son Plan d'action national sur le crime organisé de 1998, le Solliciteur général a fait remarquer que les ressources actuelles étaient insuffisantes pour achever le projet du SARC II et assurer le maintien à long terme du système. Il a recommandé que les gouvernements fédéral et provinciaux affectent davantage de ressources pour accroître la capacité du Service et financent le développement et la mise en oeuvre de son système informatique (SARC II).

7.102 Sur la scène internationale, le Service canadien des renseignements criminels a préparé le terrain pour des recherches conjointes dans le domaine de la prévention du crime organisé. Une proposition établissant les coûts et les échéanciers a été rédigée, mais le Service continue de rechercher des moyens d'assurer le financement de ce projet. En outre, le Service offre divers types de matériel didactique et de cours selon les ressources dont il dispose. Son atelier national fonctionne actuellement à perte et, l'année dernière, il n'a pu offrir que trois de ses cours sur le renseignement criminel en raison de sa pénurie de ressources.

7.103 La GRC devrait, à la lumière de sa stratégie globale de lutte contre le crime organisé, examiner les efforts consentis par tous les partenaires du Service canadien des renseignements criminels.

Collège canadien de police

7.104 Le Collège canadien de police fournit une formation en gestion et une formation technique au personnel des services de police canadiens et étrangers. Les cours techniques couvrent des sujets

tels que le prélèvement des empreintes digitales et la neutralisation des bombes. En outre, le Collège mène et coordonne des études sur les tendances dans les services de police, et diffuse des renseignements sur des questions d'intérêt commun. Au cours de l'exercice 1998–1999, le Collège, qui disposait d'un effectif de 89 employés, a donné des séances de formation à 1 832 participants et a enregistré des recettes d'environ 2,5 millions de dollars.

7.105 En 1990, nous avons critiqué deux volets de la formation offerte par le Collège. En premier lieu, la formation en gestion n'était pas très bien cotée au Canada. Le cours destiné à la haute direction n'était guère qu'une simple répétition du cours offert aux paliers de gestion subalternes. La plupart des gens préféraient le cours donné aux États-Unis par le FBI. Nous avons également noté que le Collège n'offrait rien qui s'adresse aux titulaires des postes de la haute direction des services policiers, comme les chefs de police. Ces programmes de haut niveau sont importants car les aptitudes en gestion requises pour diriger efficacement les services de police ne s'acquièrent pas nécessairement en gravissant les échelons de la hiérarchie.

7.106 Notre deuxième critique en 1990 avait trait au programme de cours offert, qui convenait davantage à un collège de formation en techniques policières. Par exemple, de nombreux volets du programme, tels que les cours destinés aux instructeurs, pouvaient aisément être suivis ailleurs au Canada. Nous avons recommandé que le Collège élargisse la composition du comité consultatif pour y inclure des gens provenant d'autres établissements d'enseignement, notamment des doyens d'université à la retraite ou des membres de facultés d'administration des affaires. Un tel comité consultatif aiderait le Collège à trouver de nouveaux moyens d'améliorer la qualité de son programme de cours en gestion.

La situation évolue lentement

7.107 En 1995, le Collège a effectué une étude portant sur sa raison d'être, son rôle et ses activités, ainsi qu'un premier sondage auprès des corps policiers canadiens et un autre auprès de son personnel.

7.108 En 1998, le Collège a évalué 21 de ses cours. Dans cette évaluation, on recommandait que sept cours soient abandonnés et que deux cours de gestion soient modifiés de façon à s'inscrire dans un nouveau programme de leadership en gestion. Le Collège a également entrepris de mettre sur pied une association canadienne des directeurs des écoles de police, la Canadian Association of Police Academy Directors, qui élaborera une stratégie de formation nationale.

7.109 En 1994, le Collège a adopté un modèle de recouvrement des coûts pour ses programmes de formation. Ce changement d'approche a eu une incidence à la fois positive et négative sur le Collège et sa clientèle. Une fois que les clients ont eu à payer pour s'inscrire aux cours, la sélection et la détermination du nombre de candidats se sont nettement améliorées; le Collège a ainsi pu améliorer sa planification et son calendrier. Il y a eu moins d'annulations et plus d'élèves dans les salles de classe et dans les résidences, ce qui a permis au Collège d'augmenter la rentabilité de ses services. Toutefois, même si les recettes du Collège ont fortement augmenté l'an dernier, il lui manque encore plus d'un million de dollars pour atteindre l'objectif de 3,5 millions de dollars fixé pour cette année.

7.110 Le passage au recouvrement des coûts ne s'est pas fait sans problème. Bien que l'on ait prévenu les clients suffisamment tôt pour qu'ils puissent établir leur budget en conséquence, de nombreux services de police ont perçu ce changement comme une manoeuvre visant à transférer les dépenses de formation à leur secteur. Étant donné les graves problèmes budgétaires que connaissent de

nombreux services de police, certains d'entre eux inscrivent moins d'étudiants qu'auparavant.

7.111 Le Collège canadien de police est resté attaché à un modèle traditionnel d'enseignement en salle de classe sur son campus. Il doit maintenant se tourner vers de nouveaux modèles d'organisation de l'apprentissage et de gestion des connaissances. Il faut également qu'il réagisse aux nouvelles tendances qui apparaissent dans les domaines de la technologie, de la législation, des besoins des usagers et de l'évolution démographique de sa clientèle.

Le Collège canadien de police est resté attaché à un modèle traditionnel d'enseignement en salle de classe.

7.112 Il est important que le Collège fasse les changements nécessaires pour que sa pertinence en tant qu'établissement de formation ne s'érode pas davantage. Il a récemment proposé un nouveau « modèle d'affaires » qui abordera des questions telles que la régie, la structure financière (y compris le recouvrement des coûts), les comités consultatifs, les ententes de partenariat avec des universités et d'autres organismes de formation de la police, l'augmentation du bassin de sa clientèle et les nouvelles façons d'envisager le programme et les méthodes d'enseignement. Ces éléments constituent un premier pas dans la bonne direction.

7.113 Le Collège canadien de police devrait mettre en oeuvre les changements qu'il a proposés pour transformer son approche.

Communication de l'information

La communication de l'information est un élément faible

7.114 Nous n'avons relevé que très peu d'information sur la gestion financière et le rendement du secteur d'activité que la GRC appelle les « services nationaux de police ». L'information fournie dans le *Rapport sur le rendement* de la GRC était clairsemée et incompatible avec celle que nous avons obtenue d'autres sources. Selon le *Rapport sur les plans et les priorités* de la GRC, les dépenses pour les services nationaux de police sont de 189 millions de dollars, dont près de la moitié pour l'informatique. En réalité, une petite portion seulement des dépenses en informatique se rapportent aux services offerts aux responsables canadiens de l'application de la loi.

7.115 Nous avons constaté que les pièces justificatives n'étaient pas disponibles. Il s'est avéré difficile d'obtenir une ventilation des dépenses spécifiques, particulièrement dans des domaines tels que l'informatique, les dépenses d'immobilisation et l'enregistrement des armes à feu. Par exemple lorsque la GRC a facturé les dépenses de fonctionnement du Registre canadien des armes à feu au ministère de la Justice, le personnel a dû créer un tableur électronique pour préparer les factures au lieu de recourir au système des ressources humaines et financières.

7.116 Dans de nombreux secteurs, il n'y avait pas de données historiques, qui auraient permis d'analyser les tendances en matière de dépenses. L'information fournie par la GRC au Parlement dans son *Rapport sur les plans et les priorités* de 1998–1999 (la Partie III du *Budget des dépenses*) ne concordait pas avec celle qui figurait dans son plan d'activités interne (voir la pièce 7.9). Elle ne concordait pas non plus avec d'autres informations que nous avions obtenues de la GRC. Par exemple, alors que le *Rapport sur les plans et les priorités* faisait état de 1 693 équivalents temps plein (ETP) pour les unités organisationnelles faisant partie de ce secteur d'activité, le plan d'activités signalait 925 ETP et le système des ressources humaines, 1 255 ETP.

7.117 La GRC devrait améliorer l'information qu'elle communique au Parlement.

Ententes de collaboration

La responsabilité du financement n'est pas clairement établie

7.118 La GRC fournit des services aux responsables de l'application de la loi depuis près d'un siècle. Les bureaux d'identification dactyloscopique et de traitement des casiers judiciaires ont ouvert leurs portes en 1908. Le premier laboratoire judiciaire a été établi en 1937.

7.119 En 1966, le gouvernement fédéral et les provinces se sont rencontrés pour discuter de leurs préoccupations au sujet du crime organisé. À l'issue de ces réunions, on a reconnu la nécessité de renforcer les services de longue date, tels que l'identification dactyloscopique et le traitement des casiers judiciaires, et de créer un nouveau système de renseignements, le Centre d'information de la police canadienne (CIPC). Le CIPC devait permettre à la police et à d'autres intéressés d'avoir accès à un éventail de banques de données par radio 24 heures sur 24. C'est le gouvernement fédéral qui a financé l'entreprise. Depuis cette conférence, qui a eu lieu il y a plus de 30 ans, les besoins en matière de service et les arrangements relatifs au financement ont évolué.

7.120 Les six laboratoires de la GRC sont financés par le gouvernement fédéral, mais les provinces en sont les principales bénéficiaires. D'une part, plus de 85 p. 100 des travaux concernent des organismes provinciaux ou municipaux. D'autre part, des secteurs tels que la banque de données d'empreintes génétiques, l'examen des devises et des documents de voyage contrefaits, l'assurance de la qualité, et la recherche-développement dans le domaine judiciaire sont, de toute évidence, de compétence nationale.

7.121 Le gouvernement fédéral a assumé une partie de la responsabilité du financement de ces services en 1966. Les provinces et les municipalités étaient responsables des dépenses engagées pour la collecte et la saisie de la plus grande partie des données. Néanmoins, des tensions ont persisté entre les ordres de gouvernement à propos du niveau de service offert et de la responsabilité du financement. De nouvelles ententes ont été négociées sur certains points, mais on n'a pas touché à l'entente de 1966. Des positions sont prises au cas par cas, ce qui engendre une mosaïque d'arrangements, un manque de clarté quant au financement et un manque de collaboration pour tous les services.

Le gouvernement fédéral et les provinces ont récemment convenu de partager le coût des travaux biologiques (principalement l'analyse de l'ADN).

7.122 Le gouvernement fédéral et les provinces ont récemment convenu de partager le coût des travaux biologiques (principalement l'analyse de l'ADN). À partir de 2001, les provinces paieront 55 p. 100 des coûts moyens assumés par la GRC à l'échelle nationale pour les analyses biologiques relatives à des infractions désignées. Comme l'Ontario et le Québec ont leurs propres laboratoires, le gouvernement fédéral leur remboursera 20 p. 100 du coût moyen des travaux dans ce domaine. Le gouvernement fédéral sera responsable de la mise sur pied et du financement de la banque nationale de données d'empreintes génétiques et de l'analyse de l'ADN des échantillons

Pièce 7.9

Divergences dans les données relatives aux services nationaux de police

	***Rapport sur les plans et les priorités* de 1998–1999 présenté au Parlement**	**Rapport interne de la GRC 1998–1999 Plan d'activité des services nationaux de police**
Immobilisations	26,5 millions de dollars	1,9 million de dollars
Dépenses totales	189 millions de dollars	58 millions de dollars
ETP*	1 693	925

* Équivalents temps plein

prélevés sur certains délinquants condamnés dans les provinces.

7.123 Le gouvernement devrait s'assurer que toutes les parties intéressées s'entendent sur les services nationaux requis, les modes de financement, la structure et la reddition de comptes.

Il n'y a actuellement aucun mécanisme de gestion de ces services en tant que secteur d'activité

La GRC a pris un certain nombre de mesures pour améliorer le service, mais le niveau de service qu'elle offre ne répond pas toujours aux besoins de sa clientèle.

7.124 La gestion générale des services nationaux doit être améliorée. Chaque service — les laboratoires, l'identification (empreintes digitales et casiers judiciaires), l'enregistrement des armes à feu, le Collège de police et les renseignements criminels — gère son propre secteur. Les services n'ont pas d'identité commune. Il faut améliorer les mécanismes de décision concernant l'affectation des maigres ressources. Les fonds affectés aux laboratoires seraient-ils mieux utilisés s'ils servaient à réduire l'arriéré dans le traitement des casiers judiciaires ou à augmenter le volume des renseignements criminels traités? Devrait-on ajouter de nouveaux services comme l'analyse judiciaire de matériel informatique? Il n'y a pas de comité consultatif national qui puisse fournir des conseils au sujet des services requis, des niveaux de service, des besoins de fonds et des modes de financement, de l'affectation des maigres ressources et de la nécessité de créer de nouveaux services.

7.125 La question a été examinée à plusieurs reprises au cours de la dernière décennie, notamment :

- le Rapport du vérificateur général de 1990, chapitre 27;
- le Rapport du solliciteur général sur les services nationaux de police de 1997;
- le Projet d'harmonisation de la GRC (concernant les laboratoires judiciaires) de 1998–1999;
- l'Examen des ressources de la GRC par le Conseil du Trésor en 1999.

Il faut aller de l'avant et mettre en oeuvre les recommandations de ces examens.

7.126 La GRC devrait regrouper ses services nationaux et définir une identité commune en adoptant un mode de planification stratégique et opérationnelle qui soit harmonisé dans tout le secteur d'activité.

Conclusion

7.127 La GRC fournit une gamme de services essentiels aux responsables de l'application de la loi du Canada. Ces services comprennent l'identification dactyloscopique, le traitement des casiers judiciaires, l'analyse judiciaire, les renseignements criminels et l'accès en direct à des banques de données comme celles de l'immatriculation des véhicules et des permis de conduire. L'efficience et l'efficacité de nombreux volets de l'application de la loi reposent sur la rapidité et la qualité de ces services.

7.128 La GRC a pris un certain nombre de mesures pour améliorer les services qu'elle offre. Entre autres, il convient de louer les efforts qu'elle a déployés pour maintenir le fonctionnement du système du Centre d'information de la police canadienne, qui a 30 ans, et lui permettre de traiter un volume d'interrogations nettement plus considérable que celui pour lequel il avait été conçu. La GRC a également introduit la technique de l'analyse de l'ADN, ce qui a eu une incidence notable sur les enquêtes de la police et les poursuites, et elle est en train d'élaborer une banque de données d'empreintes génétiques et une base de données sur la peinture d'automobile. Après leur récente modernisation, les services d'identification dactyloscopique et de traitement des casiers judiciaires exigent moins de personnel de soutien. Les services disposent de bases de données renfermant les empreintes digitales et les casiers judiciaires de tous

les criminels condamnés au Canada, ce qui n'est pas le cas des systèmes des autres administrations. Enfin, le comité consultatif du Centre d'information de la police canadienne constitue un excellent exemple de contribution efficace des usagers.

7.129 Le niveau de service de la GRC ne répond pas aux besoins de sa clientèle. Par exemple le Centre d'information de la police canadienne est inaccessible 11 p. 100 du temps. L'analyse de l'ADN prend trop de temps et on n'y a recours que dans les cas les plus graves. Sa capacité de réduire le coût des enquêtes policières n'est donc pas pleinement exploitée. La saisie, dans les banques de données, des casiers judiciaires et des données sur les empreintes digitales accuse un retard pouvant aller jusqu'à deux mois. Par conséquent, les données sur les antécédents criminels et les empreintes digitales auxquelles ont accès la police et d'autres organismes ne sont pas à jour. En outre, les vérifications de casier judiciaire demandées par les employeurs ou par les organismes bénévoles prennent trop de temps.

7.130 Les usagers n'ont souvent pas l'occasion d'apporter leur contribution à la gestion des services. Par exemple le Centre d'information de la police canadienne dispose d'un excellent comité consultatif, mais les laboratoires judiciaires n'en ont pas. Là où de tels comités existent, leurs membres sont principalement issus des corps policiers, même si les tribunaux, les services correctionnels, les commissions de libération conditionnelle et le public comptent parmi les usagers de ces services.

7.131 Certains services ne sont pas administrés de manière efficiente. Dans les laboratoires judiciaires, les cas ne sont pas classés par ordre de priorité. Les cas moins urgents sont parfois traités avant les cas urgents, et l'arriéré et la charge de travail varient considérablement d'un laboratoire à l'autre. Il faut se demander si la GRC a réellement besoin de six laboratoires offrant toute la gamme de services, et pourquoi elle a fait construire de nouveaux laboratoires à Ottawa et à Regina sans analyser en profondeur les possibilités de rationalisation des services de laboratoire et les avantages potentiels qui en auraient découlé.

7.132 Il existe d'énormes possibilités de renforcer le système de justice pénale en améliorant ces services. Par exemple le fait que les enquêteurs puissent couramment disposer des résultats des analyses de l'ADN dès le début des enquêtes contribuerait grandement à réduire le coût de celles-ci et à renforcer la sécurité publique.

Il existe d'énormes possibilités de renforcer le système de justice pénale en améliorant ces services.

7.133 Dans le cadre de notre vérification de 1990, nous avons soulevé des questions sur la gestion de ces services, la nécessité de rationaliser l'exploitation des laboratoires judiciaires, la mesure du rendement, l'importance de l'apport des usagers et la planification prospective. La présente vérification montre que les mêmes préoccupations persistent.

- On n'a mis sur pied aucun comité consultatif pour les laboratoires.
- Les manuels de méthodologie ne sont pas à jour.
- La mesure du rendement reste un élément faible.
- La GRC a besoin d'une identité forte et d'une gestion intégrée.

7.134 Pour que les services faisant l'objet du présent chapitre répondent aux besoins des responsables de l'application de la loi et contribuent à la protection du public, des changements s'imposent. Parmi ces changements, citons une meilleure gestion, une vision claire de l'orientation actuelle et future des services, des ressources adéquates, la collaboration entre tous les intervenants pour déterminer qui devrait payer et à quel

niveau de service on peut s'attendre en retour, ainsi qu'un sens plus aigu de l'urgence des préoccupations actuelles.

Réponse globale de la Gendarmerie royale du Canada : *La GRC souscrit, en général, aux recommandations et aux observations faites dans le chapitre et apprécie la coopération qu'elle reçoit du Bureau du vérificateur général.*

Des observations faites dans le chapitre, la GRC retient celles-ci : le niveau de service offert par les services nationaux de police ne répond pas à tous les besoins des clients; la haute direction doit faire le nécessaire pour éliminer le retard accumulé dans nombre de services et accroître l'efficience; l'entente conclue en 1966 entre le gouvernement fédéral et les gouvernements des provinces pour ces services doit être réévaluée; et il faudrait songer à mettre sur pied un comité consultatif judiciaire national et à élaborer et à appliquer des normes de rendement.

La GRC, par l'entremise des services nationaux de police, offre une gamme de services nationaux essentiels à tous les responsables de l'application de la loi au Canada. Il faut souligner que le retard accumulé dans nombre de services sont attribuables en partie au sous-financement systématique de ces services, découlant du précaire équilibre qu'il a fallu chercher entre l'affectation de maigres ressources et les priorités et préoccupations en matière de santé et de sécurité. Des ressources supplémentaires devront leur être affectées en conséquence.

Voici, à titre informatif, les commentaires de chacun des secteurs des services nationaux de police dont il est question dans le chapitre.

<u>Service canadien des renseignements criminels</u>
Le Service canadien des renseignements criminels se réjouit de l'intérêt porté dans le chapitre au Système automatisé de renseignements criminels (SARC II) auquel le Service continue de travailler dans le but d'en faire le système national de renseignements criminels dans la lutte contre le crime organisé.

Le chapitre relève que le budget du Service est resté le même, soit près d'un million de dollars par année, malgré la mondialisation du crime organisé et les progrès constants dans la technologie. Nous faisons la même constatation et estimons que l'ajout de ressources pour financer la mise en commun des bons renseignements entre partenaires canadiens chargés de l'application de la loi contribuera beaucoup à intensifier la lutte contre le crime organisé.

<u>Direction du service des laboratoires judiciaires</u>
La Direction du service des laboratoires judiciaires admet les conclusions de l'examen du vérificateur général sur les laboratoires judiciaires. Les cadres supérieurs de la Direction se sont réunis pour trouver des façons d'améliorer la prestation des services aux clients. À la fin de leurs discussions, ils ont réparti les problèmes à régler entre un plan de travail à court terme et des projets à long terme. Le plan de travail à court terme comporte les mesures suivantes :

- *Les gestionnaires des laboratoires imposeront et surveilleront l'application du système de priorités et le respect des échéances. Le tri des demandes se poursuivra en fonction de la priorité et il y aura des échanges constants avec les utilisateurs. Les demandes en vue de l'obtention d'un mandat de prélèvement d'ADN nécessitant un rapport de laboratoire seront traitées en priorité.*

- *Un contrôleur national de la charge de travail a été désigné.*

- *Après avoir laissé aux autorités qui n'ont pas d'autres fournisseurs le temps de faire d'autres arrangements, les laboratoires de la GRC n'accepteront plus les demandes d'analyse de toxicologie dans les affaires sans lien avec le* Code criminel. *Ceci permettra de redéployer les*

ressources aux analyses de l'ADN et aux autres secteurs prioritaires.

- *Un comité consultatif sera mis sur pied.*

Les projets à long terme portent surtout sur la prestation de services dans l'ensemble de la Direction et entraîneront vraisemblablement le regroupement de certains services et la création de centres de spécialisation, ainsi que des améliorations aux systèmes d'information de gestion et de suivi du rendement. On constitue actuellement une équipe pour procéder aux modifications de façon progressive et dans un délai maximal de trois ans. Le gestionnaire du projet devra produire des rapports d'étape trimestriels destinés à la haute direction.

Collège canadien de police
Un nouveau « modèle d'affaires » vient d'être élaboré pour le Collège canadien de police et a fait l'objet de discussions. Déjà, des mesures concrètes ont été prises. Le Collège sera un établissement fondé sur les connaissances et voué à l'avancement de la profession policière. Comme le souligne le Bureau du vérificateur général, le contenu du nouveau modèle d'affaires est un pas dans la bonne direction.

Le Collège canadien de police a mis du temps à changer au début des années 1990, en raison des nombreuses exigences de nature financière qu'il a fallu satisfaire dans des délais très serrés (par exemple examen des programmes et recouvrement des coûts). Vers le milieu des années 1990, les gestionnaires du Collège se sont rendu compte qu'il leur fallait se donner une orientation stratégique pour gérer le changement auquel n'échapperait pas le Collège.

Les gestionnaires du Collège reconnaissent les lacunes énoncées dans le chapitre. Il faudra prendre de délicates décisions en matière de ressources humaines afin que le Collège puisse se donner une assise solide pour relever les nouveaux défis.

Services d'information et d'identification
Les Services prennent note des commentaires contenus dans le chapitre au sujet de la vulnérabilité de l'actuel système du Centre d'information de la police canadienne (CIPC). Ils sont conscients de cette faiblesse depuis un certain temps et ont consacré beaucoup d'efforts à bien la cerner et à faire approuver le projet de renouvellement du CIPC dans une époque de compressions budgétaires. Ce renouvellement est actuellement en bonne voie de réalisation et l'un des premiers sous-projets qui sera lancé stabilisera l'actuel système et en améliorera l'accès.

S'il est vrai que la création de nouveaux dossiers de casier judiciaire et la mise à jour des dossiers existants connaissent du retard, elles sont la haute priorité des Services et sont contrôlées à l'aide de courants distincts de gestion des dossiers. Il y a aussi du retard dans la saisie des empreintes digitales et la recherche d'empreintes digitales dans les dossiers existants. Là encore, des courants distincts de gestion des dossiers sont utilisés pour suivre et contrôler l'acheminement du travail. Pour régler ces deux problèmes, une analyse de rentabilisation a été produite et présentée aux autorités afin d'illustrer les niveaux de ressources nécessaires pour absorber les charges de travail actuelle et prévue. Un examen des processus est en cours et devrait donner lieu à la rationalisation des processus de travail, à une stratégie pour éliminer l'arriéré, à l'établissement de normes et de cibles en matière de délai d'exécution et à l'amélioration du service à la clientèle.

La GRC reconnaît que ce chapitre met en lumière plusieurs lacunes importantes dans la gestion, le contrôle et le suivi des services nationaux de police et qu'il peut servir à ébaucher un plan d'action. Pour atteindre l'objectif d'un ultime responsable des services nationaux de

police, la haute direction a récemment décidé de créer le poste de sous-commissaire aux services nationaux de police — Infrastructure technique. Cette décision améliorera grandement la capacité de l'organisme à rehausser l'efficience et l'efficacité dans la prestation des services.

La GRC donnera suite à la constitution d'un comité consultatif pour les services nationaux de police et elle met actuellement sur pied un comité pour appliquer sans tarder les changements recommandés dans le chapitre. Ce comité fera un compte rendu trimestriel de ses progrès à la haute direction. La haute direction de la Gendarmerie a fermement l'intention de suivre les recommandations formulées dans le chapitre.

À propos de la vérification

Objectifs

Les objectifs de cette vérification étaient de déterminer :

- si la GRC a amélioré les services essentiels qu'elle offre aux responsables de l'application de la loi et si elle a progressé dans la résolution des problèmes soulevés dans le cadre des études et des vérifications antérieures;
- jusqu'à quel point la GRC a la capacité, les structures et les procédures nécessaires pour répondre avec efficacité et efficience aux besoins de sa clientèle au cours de la prochaine décennie.

Étendue

Même si les services nationaux offerts aux responsables de l'application de la loi ne représentent qu'environ 6 p. 100 des dépenses de la GRC, ils jouent un rôle essentiel dans le système de justice pénale. Notre vérification était axée sur les laboratoires judiciaires, le système des casiers judiciaires, le Centre d'information de la police canadienne et ses liens avec le Registre canadien des armes à feu, le système d'identification dactyloscopique, le Collège canadien de police et le Service canadien des renseignements criminels. Nous avons déjà abordé ces questions dans le chapitre 27 de notre rapport de 1990.

Critères

Nous nous attendions à ce que :

- les niveaux de service soient adéquats;
- les mécanismes de contribution des usagers soient appropriés;
- les services soient offerts de manière efficiente et économique;
- l'exécution du mandat de la GRC soit facilitée par une structure de gestion;
- le financement et les ressources humaines soient suffisants pour répondre aux besoins des usagers.

Équipe de vérification

Vérificatrice générale adjointe : Maria Barrados
Directeur principal : David Brittain
Directeur : Don J. Smith

Sophie Chen
Poncio Chikati
William Johnson
Pierre Labelle
Gerald Rosinski
Dan Thompson

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec M. David Brittain.

Rapport du vérificateur général du Canada à la Chambre des communes – 2000
Table des matières

Volume 1 – Avril 2000

Chapitre	
	Avant-propos et Points saillants
1	La qualité du service
2	Développement des ressources humaines Canada – La qualité du service au niveau local
3	Citoyenneté et Immigration Canada – Le volet économique du programme canadien d'immigration
4	Affaires indiennes et du Nord Canada – L'enseignement primaire et secondaire
	Chapitres 5 et 6
5	Agence des douanes et du revenu du Canada – Les voyageurs arrivant au Canada : la gestion des risques aux points d'entrée
6	Agence des douanes et du revenu du Canada et ministère des Finances – Le traitement des demandes de crédit d'impôt pour la recherche scientifique et le développement expérimental
7	Gendarmerie royale du Canada – Les services offerts aux responsables de l'application de la loi
8	Ministère des Finances – La gestion de la dette du Canada : les nouveaux défis à relever
9	La rationalisation du régime de gestion des ressources humaines : une étude de l'évolution des rôles et des responsabilités

Rapport du vérificateur général du Canada à la Chambre des communes

Chapitre 8
Ministère des Finances –
La gestion de la dette du Canada :
les nouveaux défis à relever

Avril 2000

Le Rapport d'avril 2000 comporte 9 chapitres ainsi que l'Avant–propos et les Points saillants. Pour mieux répondre aux besoins de nos clients, il est disponible sur divers supports. Pour obtenir d'autres documents ou les obtenir sur un autre support, voir la Table des matières et le bon de commande à la fin du présent document.

Dans le présent rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2000
N° de catalogue FA1–2000/1–8F
ISBN 0–662–84534–X

English copies also available

Chapitre 8

Ministère des Finances

La gestion de la dette du Canada : les nouveaux défis à relever

Les travaux de vérification dont traite ce chapitre ont été menés conformément au mandat législatif, aux politiques et aux méthodes du Bureau du vérificateur général. Ces politiques et méthodes respectent les normes recommandées par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Les paragraphes numérotés et en caractères gras indiquent des recommandations.

Table des matières

	Page
Points saillants	8–5
Introduction	8–7
Objet de la vérification	8–7
Observations et recommandations	8–8
Objectifs de la gestion de la dette	8–8
Approche générale à la gestion de la dette	8–8
Structure par échéances de la dette	8–9
Indicateurs pour guider la gestion de la dette sur le marché intérieur	8–12
La liquidité et le marché des titres du gouvernement	8–13
Gestion des titres au détail	8–16
Le coût d'administration du programme	8–17
Rôle des titres au détail par rapport aux objectifs globaux de la gestion de la dette	8–18
Gestion des emprunts en devises	8–19
Gestion du risque et régie	8–22
Un environnement qui évolue	8–22
Régie de la gestion de la dette du Canada	8–24
Conclusion	8–26
À propos de la vérification	8–28
Pièces	
8.1 Dette portant intérêt pour l'exercice 1998–1999	8–8
8.2 Les gestionnaires de la dette fédérale	8–9
8.3 Indicateurs de base de la gestion de la dette	8–14
8.4 La liquidité et son importance pour les emprunteurs	8–15
8.5 Engagements en devises au 31 mars 1999	8–20
8.6 Engagements et actifs en devises	8–20
8.7 Titres d'emprunt utilisés pour les emprunts en devises	8–21

Ministère des Finances

La gestion de la dette du Canada : les nouveaux défis à relever

Points saillants

8.1 Le programme de gestion de la dette du Canada est une activité bien gérée dans l'ensemble. Cependant, à l'instar de tout programme, il faut l'adapter à l'évolution de son environnement. Nous avons constaté trois secteurs où le ministère des Finances doit revoir ses pratiques. Il doit notamment :

- établir un éventail plus complet de mesures du rendement pour garantir qu'il possède une base fiable pour évaluer la mesure dans laquelle le programme atteint ses objectifs. À l'heure actuelle, le Ministère se sert d'un éventail de données à l'interne, mais il rend compte de son rendement pour un seul objectif, soit le ratio de la dette à taux fixe à la dette totale, maintenant aux deux tiers;
- améliorer la transparence pour assurer la reddition de comptes au public non seulement des avantages, mais également des coûts des décisions portant sur tous les aspects de la gestion de la dette. Au cours des dernières années, le gouvernement a augmenté considérablement la part de la dette à taux fixe et le niveau des réserves de liquidités internationales, et il a établi des objectifs pour les titres au détail — mais sans divulguer les coûts prévus de ces décisions;
- modifier la gestion de la planification stratégique en consultant un éventail de spécialistes de l'extérieur pour avoir l'assurance d'obtenir des conseils complets et indépendants.

Contexte et autres observations

8.2 À la fin de 1998–1999, la dette portant intérêt du Canada s'établissait à 595 milliards de dollars et les frais d'intérêt annuels, à 41,4 milliards de dollars. La gestion de la dette est la responsabilité du ministère des Finances, en collaboration avec la Banque du Canada et Placements Épargne Canada.

8.3 Le principal objectif du programme de gestion de la dette est de fournir à l'État un financement stable, à faible coût, tout en maintenant la liquidité des marchés nationaux pour cette dette. Un autre objectif est de garantir l'existence de réserves suffisantes dans le Compte du fonds des changes pour atténuer la volatilité du taux de change sur le dollar canadien.

8.4 Nous avons constaté que le groupe de personnes qui gèrent ce programme sont fort dévouées. Elles surveillent étroitement l'évolution de la situation financière et économique qui pourrait influer sur les activités de gestion de la dette et elles consultent régulièrement les opérateurs des marchés financiers. Elles se servent de techniques de modélisation de pointe pour déterminer les risques que pose la gestion de la dette et choisir des stratégies appropriées à cet égard.

8.5 Notre vérification a porté sur la façon dont les gestionnaires de la dette mesurent le rendement, sur l'information qu'ils communiquent et sur la régie du programme, plutôt que sur les choix qu'ils font ou les analyses qui justifient ces choix.

8.6 Au cours des dernières années, le gouvernement a pris d'importantes décisions concernant la gestion de la dette fédérale. Il a augmenté la part de la dette à taux fixe à plus long terme pour la porter aux deux tiers de la dette totale, ce qui représente quelque 18 p. 100 de plus qu'il y a trois ans. Si des titres à taux fixe à plus long terme rendent les coûts de l'intérêt plus prévisibles et réduisent le risque de refinancement, ils sont généralement plus coûteux, car les taux d'intérêt à long terme sont normalement plus élevés que les taux d'intérêt à court terme.

8.7 Au cours de la même période de trois ans, les réserves de liquidités internationales du Canada ont plus que doublé, pour s'établir à 25 milliards de dollars US. Un niveau élevé de réserves de liquidités internationales améliore la capacité du gouvernement de favoriser la stabilité de la valeur du dollar canadien et fournit également un large réservoir de fonds qui peuvent être utilisés pour financer les besoins imprévus. Cependant, il y a un coût à cela, car l'intérêt payé sur les emprunts en devises étrangères est généralement plus élevé que l'intérêt gagné sur les actifs en devises.

8.8 Nous avons examiné également la vente des titres au détail — les obligations d'épargne du Canada et les obligations à prime du Canada. Nous avons remarqué que, malgré les efforts de marketing déployés récemment pour ces obligations et la création d'un organisme de service spécial pour les commercialiser de façon dynamique, rien ne prouve de façon concluante que le programme des titres au détail est rentable. Nous encourageons le gouvernement à réexaminer le rôle du programme des titres au détail et ses répercussions sur les coûts. Nous l'encourageons également à communiquer les résultats de cet examen lorsqu'il l'aura réalisé.

Les réponses du Ministère à nos recommandations sont incluses dans le chapitre. Le Ministère accepte l'esprit de nos recommandations, en majeure partie, et indique comment il compte y répondre.

Introduction

8.9 Dans notre rapport de novembre 1996, nous avons publié les résultats d'une étude de la gestion de la dette publique, qui portait sur la façon dont le programme d'emprunt du gouvernement était organisé et géré. À l'époque de l'étude, en 1995–1996, le gouvernement fédéral avait enregistré un déficit de près de 30 milliards de dollars. Au cours de chacune des cinq années précédentes, il avait enregistré un déficit supérieur à 30 milliards de dollars. Comme l'étude l'indiquait, au cours de ces années, « la dette fédérale augmentait fortement, les taux d'intérêt fluctuaient et les cotes de crédit du gouvernement fédéral subissaient des baisses ».

8.10 La situation financière du gouvernement s'est véritablement retournée depuis lors. Aujourd'hui, les énormes déficits qui semblaient impossibles à combler ont été éliminés. L'excédent que le gouvernement fédéral prévoit pour l'exercice en cours sera le troisième excédent consécutif. Un excédent annuel est prévu au cours des prochaines années également. Qui plus est, le ratio de la dette fédérale au PIB est tombé d'un sommet de 71,2 p. 100 en 1995–1996 à 64,4 p. 100 à la fin de 1998–1999.

8.11 Malgré ce revirement considérable, des signes montrent qu'il faudrait modérer tout optimisme indu. En 1998, le ratio combiné de la dette au PIB des administrations canadiennes (mesuré d'après les comptes nationaux) s'établissait à 62,6 p. 100 — le deuxième en importance (après l'Italie) des pays du G–7, dont le ratio s'établit en moyenne à 48,3 p. 100. Malgré la réduction de la dette et des taux d'intérêt au cours des deux dernières années, l'encours de la dette est toujours très important; le service de la dette publique demeure l'article de dépense le plus important du gouvernement fédéral. À 41,5 milliards de dollars, le service de la dette publique prévu pour l'exercice en cours représente près de 26 p. 100 de l'ensemble des dépenses fédérales.

8.12 Pour les gestionnaires de la dette du gouvernement, la diminution de la dette, plutôt que sa croissance, pose de nouveaux défis. Lorsque la dette augmentait, les nouvelles émissions de titres dépassaient les retraits, ce qui donnait aux gestionnaires la souplesse nécessaire pour adapter la composition de la dette selon les nouvelles émissions choisies. Lorsqu'on enregistre des excédents budgétaires, les émissions qui viennent à échéance dépassent les nouvelles, et la composition de la dette est en grande partie déterminée par la structure des échéances de l'encours de la dette. Dans ce contexte, une des principales préoccupations des gestionnaires de la dette est la façon de retrancher les titres d'emprunt qui arrivent à maturité tout en minimisant les bouleversements sur les marchés financiers.

Pour les gestionnaires de la dette du gouvernement, la diminution de la dette, plutôt que sa croissance, pose de nouveaux défis.

Objet de la vérification

8.13 La gestion de la dette ne ressortit pas à la *taille* de la dette : la taille de la dette est déterminée essentiellement par la politique budgétaire du gouvernement et les incidences de cette politique sur l'économie. La gestion de la dette a plutôt trait à la façon dont le gouvernement lève des fonds pour répondre à ses besoins financiers, aux décisions qu'il prend au sujet de la composition de la dette publique et à sa régie de ces activités. Notre vérification a donc porté sur ces décisions et ces activités.

8.14 À la fin de l'exercice 1999, la dette portant intérêt du gouvernement fédéral s'établissait à 595 milliards de dollars (voir la pièce 8.1). Cette dette était composée de la dette hors marché ou dette intérieure, qui s'établissait à 135 milliards de dollars, et de la dette contractée sur les marchés, qui se chiffrait à 460 milliards de dollars.

8.15 La plus grande partie de la dette intérieure du gouvernement comprend les engagements au titre des régimes de retraite du secteur public.

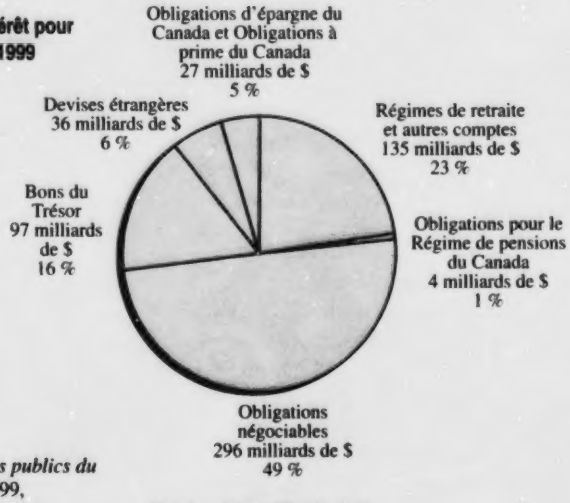
8.16 La dette contractée sur les marchés est la partie de la dette que le gouvernement contracte sur les marchés financiers. Elle comprend les obligations négociables et les bons du Trésor, les obligations d'épargne du Canada et les obligations à prime du Canada, et les bons et obligations libellés en devises étrangères.

L'objectif fondamental de la gestion de la dette est de fournir à l'État un financement stable, à faible coût.

8.17 Nous avons examiné comment le gouvernement mesure l'efficacité du programme de gestion de la dette. Nous avons évalué divers aspects de la gestion du programme, en mettant principalement l'accent sur la Division des marchés financiers du ministère des Finances. Comme la Banque du Canada joue le rôle de mandataire financier pour les aspects opérationnels de la gestion de la dette, nous avons également examiné l'information communiquée par la Banque. La vérification a porté également sur Placements Épargne Canada (PEC), l'organisme de service spécial responsable du volet titres au détail de la dette fédérale contractée sur les marchés. La pièce 8.2 expose brièvement les rôles de ces trois intervenants.

Pièce 8.1

Dette portant intérêt pour l'exercice 1998–1999



Source : *Comptes publics du Canada* 1998–1999, Volume 1, Tableau 6.1

Total — 595 milliards de $

Observations et recommandations

Objectifs de la gestion de la dette

8.18 L'objectif fondamental de la gestion de la dette est de fournir à l'État un financement stable, à faible coût. Maintenir au Canada un marché des capitaux performant pour les titres du gouvernement du Canada est un objectif stratégique connexe. Outre son importance pour le rendement global de l'économie, un marché des capitaux intérieur performant facilite les échanges des titres du gouvernement. Il facilite aussi l'émission des titres du gouvernement et contribue à réduire les coûts d'emprunt.

8.19 Le gouvernement emprunte en devises étrangères pour maintenir ses réserves à un niveau suffisant pour pouvoir intervenir afin d'atténuer les fluctuations de la valeur du dollar canadien sur les marchés étrangers, et pour assurer la liquidité des marchés en général.

8.20 Ces objectifs correspondent aux objectifs des gestionnaires de la dette des gouvernements du monde entier et sont demeurés constants au cours de la dernière décennie. Cependant, les moyens de les atteindre ont varié selon les situations.

Approche générale à la gestion de la dette

8.21 Le gouvernement émet des titres tant en monnaie canadienne qu'en devises; 92 p. 100 des titres sont libellés en dollars canadiens. Tant sur le marché canadien que sur le marché des devises, sa tâche est de constituer des portefeuilles de titres équilibrés sur le plan du coût et du risque. Sur le marché intérieur, le gouvernement suit une approche « stratégique » à l'emprunt. Il cherche à

M121

IMPORTANT NOTE CONCERNING THE FOLLOWING PAGES

THE PAGES WHICH FOLLOW HAVE BEEN FILMED TWICE IN ORDER TO OBTAIN THE BEST REPRODUCTIVE QUALITY

USERS SHOULD CONSULT ALL THE PAGES REPRODUCED ON THE FICHE IN ORDER TO OBTAIN A COMPLETE READING OF THE TEXT.

REMARQUE IMPORTANTE CONCERNANT LES PAGES QUI SUIVENT

LES PAGES SUIVANTES ONT ÉTÉ REPRODUITES EN DOUBLE AFIN D'AMÉLIORER LA QUALITÉ DE REPRODUCTION

LES UTILISATEURS DOIVENT CONSULTER TOUTES LES PAGES REPRODUITES SUR LA FICHE AFIN D'OBTENIR LA LECTURE DU TEXTE INTÉGRAL

micromedia
a division of IHS Canada

20 Victoria Street
Toronto, Ontario M5C 2N8
Tel.: (416) 362-5211
Toll Free: 1-800-387-2689
Fax: (416) 362-6161
Email: info@micromedia.on.ca

cultiver une relation avec le marché fondée sur la confiance et sur l'absence de surprises (par exemple, par l'annonce, à l'avance, du calendrier des émissions, par des activités transparentes et des émissions de titres standardisées), en tenant pour acquis qu'à long terme, cela permettra de réduire les coûts d'emprunt. En revanche, le Canada adopte une approche « opportuniste » sur le marché des devises. Il cherche à emprunter au coût le plus bas possible par chaque émission de titres tout en s'assurant une présence sur tous les segments du marché. La plupart des pays industrialisés adoptent une approche semblable à l'emprunt.

8.22 L'adoption d'une approche stratégique ne veut pas dire être passif sur le marché. À notre avis, le gouvernement est actif chaque fois qu'il participe au marché secondaire — lorsqu'il procède par exemple à des swaps de monnaies ou de taux d'intérêt ou à des rachats d'émissions. Son approche devient opportuniste lorsqu'il s'efforce de saisir les possibilités qu'offre le marché, là et au moment où elles se présentent.

8.23 Les principaux objectifs des activités de gestion de la dette sur le marché intérieur sont :

- maintenir une structure par échéances prudente;
- améliorer la liquidité et l'efficience du marché des titres du gouvernement;
- encourager une vaste distribution des titres du gouvernement.

8.24 Les principaux objectifs des activités de gestion de la dette en devises sont :

- maintenir un niveau suffisant de réserves;
- minimiser le coût de maintien des réserves;
- gérer le risque avec prudence.

Le gouvernement emprunte en devises étrangères pour maintenir ses réserves à un niveau suffisant afin d'atténuer les fluctuations de la valeur du dollar canadien sur les marchés étrangers.

Structure par échéances de la dette

8.25 Le gouvernement émet des titres assortis de termes à courir qui vont de quelques jours (pour les bons du Trésor à très court terme) à des obligations à 30 ans. La façon dont ces émissions sont distribuées dans ce spectre d'échéances est une décision essentielle que doivent prendre les gestionnaires de la dette et qui dépend de plusieurs facteurs. Parmi ceux-ci, on trouve les coûts du financement, la stabilité des frais de service de la dette et l'incidence

Pièce 8.2

Les gestionnaires de la dette fédérale

Le ministère des Finances, de concert avec la Banque du Canada et Placements Épargne Canada (PEC), l'agence de placement des titres du gouvernement fédéral sur le marché de détail, est responsable de la gestion de la dette fédérale contractée sur les marchés. La Division des marchés financiers du ministère des Finances effectue des analyses et formule des politiques et des recommandations à l'égard des programmes d'emprunt fédéraux, notamment pour le financement des réserves officielles de liquidités internationales, et aux fins de la gestion des risques financiers.

La Division travaille en partenariat avec la Banque du Canada, qui est le mandataire financier du gouvernement, en ce qui concerne tous les aspects des activités de gestion de la dette. À titre de mandataire financier, la Banque du Canada est responsable du volet opérationnel de ces activités, notamment les adjudications de titres fédéraux, l'émission des titres d'emprunt, le paiement des intérêts et les emprunts libellés en devises. La Banque a également pour tâche de surveiller les activités des marchés, de présenter des conseils en matière de politique de gestion de la dette et de diriger le Module de la gestion du risque du gouvernement.

C'est à PEC qu'il incombe au premier chef de gérer les titres offerts sur le marché de détail. PEC est un organisme de service spécial relevant du ministère des Finances, dont la tâche consiste à fournir un financement stable à faible coût, grâce à la conception et à la mise en marché de titres sur le marché de détail.

Source : Ministère des Finances, *Rapport sur la gestion de la dette*, 1998–1999

cultiver une relation avec le marché fondée sur la confiance et sur l'absence de surprises (par exemple, par l'annonce, à l'avance, du calendrier des émissions, par des activités transparentes et des émissions de titres standardisées), en tenant pour acquis qu'à long terme, cela permettra de réduire les coûts d'emprunt. En revanche, le Canada adopte une approche « opportuniste » sur le marché des devises. Il cherche à emprunter au coût le plus bas possible par chaque émission de titres tout en s'assurant une présence sur tous les segments du marché. La plupart des pays industrialisés adoptent une approche semblable à l'emprunt.

8.22 L'adoption d'une approche stratégique ne veut pas dire être passif sur le marché. À notre avis, le gouvernement est actif chaque fois qu'il participe au marché secondaire — lorsqu'il procède par exemple à des swaps de monnaies ou de taux d'intérêt ou à des rachats d'émissions. Son approche devient opportuniste lorsqu'il s'efforce de saisir les possibilités qu'offre le marché, là et au moment où elles se présentent.

8.23 Les principaux objectifs des activités de gestion de la dette sur le marché intérieur sont :

- maintenir une structure par échéances prudente;
- améliorer la liquidité et l'efficience du marché des titres du gouvernement;
- encourager une vaste distribution des titres du gouvernement.

8.24 Les principaux objectifs des activités de gestion de la dette en devises sont :

- maintenir un niveau suffisant de réserves;
- minimiser le coût de maintien des réserves;
- gérer le risque avec prudence.

Le gouvernement emprunte en devises étrangères pour maintenir ses réserves à un niveau suffisant afin d'atténuer les fluctuations de la valeur du dollar canadien sur les marchés étrangers.

Structure par échéances de la dette

8.25 Le gouvernement émet des titres assortis de termes à courir qui vont de quelques jours (pour les bons du Trésor à très court terme) à des obligations à 30 ans. La façon dont ces émissions sont distribuées dans ce spectre d'échéances est une décision essentielle que doivent prendre les gestionnaires de la dette et qui dépend de plusieurs facteurs. Parmi ceux-ci, on trouve les coûts du financement, la stabilité des frais de service de la dette et l'incidence

Pièce 8.2

Les gestionnaires de la dette fédérale

Le ministère des Finances, de concert avec la Banque du Canada et Placements Épargne Canada (PEC), l'agence de placement des titres du gouvernement fédéral sur le marché de détail, est responsable de la gestion de la dette fédérale contractée sur les marchés. La Division des marchés financiers du ministère des Finances effectue des analyses et formule des politiques et des recommandations à l'égard des programmes d'emprunt fédéraux, notamment pour le financement des réserves officielles de liquidités internationales, et aux fins de la gestion des risques financiers.

La Division travaille en partenariat avec la Banque du Canada, qui est le mandataire financier du gouvernement, en ce qui concerne tous les aspects des activités de gestion de la dette. À titre de mandataire financier, la Banque du Canada est responsable du volet opérationnel de ces activités, notamment les adjudications de titres fédéraux, l'émission des titres d'emprunt, le paiement des intérêts et les emprunts libellés en devises. La Banque a également pour tâche de surveiller les activités des marchés, de présenter des conseils en matière de politique de gestion de la dette et de diriger le Module de la gestion du risque du gouvernement.

C'est à PEC qu'il incombe au premier chef de gérer les titres offerts sur le marché de détail. PEC est un organisme de service spécial relevant du ministère des Finances, dont la tâche consiste à fournir un financement stable à faible coût, grâce à la conception et à la mise en marché de titres sur le marché de détail.

Source : Ministère des Finances, *Rapport sur la gestion de la dette*, 1998–1999

éventuelle sur les marchés intérieurs des titres. Ce qui rend la décision particulièrement difficile, c'est que tous ces facteurs supposent des arbitrages ou compromis.

8.26 Les titres à long terme sont généralement plus coûteux que les titres à court terme. Cependant, ils rendent les coûts de financement futurs plus prévisibles et réduisent le risque de refinancement — le risque que des titres venant à maturité ne puissent être refinancés dans des limites acceptables pour l'emprunteur. Une part importante de titres à court terme peut accroître l'instabilité en exposant l'emprunteur à des difficultés de refinancement. Par conséquent, il faut généralement faire un compromis entre un financement peu coûteux, qui exige des émissions de titres à court terme, et un financement stable, qui exige des titres de créance à plus long terme. De fait, allonger le terme à courir d'un titre est une façon pour le gouvernement de réduire l'incertitude au sujet des coûts de financement futurs ou la difficulté d'obtenir du financement. On peut donc considérer que le coût supplémentaire des titres à plus long terme correspond à une prime d'assurance : le prix payé pour se prémunir contre des risques indésirables. Combien d'assurance acheter — à quel point allonger la structure par échéances de la dette — est une question complexe pour laquelle il n'existe pas une seule bonne réponse.

En 1995, le gouvernement a annoncé son objectif d'accroître la part des titres à taux fixe pour la porter de 55 p. 100 à 65 p. 100 en dix ans. Il a atteint cet objectif en août 1997, beaucoup plus tôt qu'il ne l'avait prévu.

8.27 Au cours des années 1980, les déficits et la dette du gouvernement du Canada ont fortement augmenté. Le gouvernement les a financés dans une mesure disproportionnée au moyen de bons du Trésor et d'obligations à court terme. Aussi, la proportion des titres à taux flottant a augmenté et le terme à courir moyen de l'encours de la dette du gouvernement est tombé de six ans en 1980 à quatre ans à la fin de la décennie. Dans les circonstances, la forte augmentation des taux d'intérêt survenue à la fin des années 1980 a entraîné une escalade des frais de service de la dette, ce qui a miné les plans financiers du gouvernement. Ces conséquences ont sensibilisé le gouvernement au risque des chocs des taux d'intérêt et l'ont amené à adopter une politique d'augmentation, au fil des ans, du ratio des titres à taux fixe aux titres à taux flottant.

8.28 Depuis 1990, le gouvernement a adopté une politique d'allongement de la structure par échéances de la dette. En 1995, il a annoncé un objectif précis pour la structure de la dette, à savoir accroître la part des titres à taux fixe pour la porter de 55 p. 100 à 65 p. 100 en dix ans. En fait, le gouvernement a atteint son objectif en août 1997, beaucoup plus tôt qu'il ne l'avait prévu. Au début de 1998, il a annoncé une légère augmentation de l'objectif, portant cette part aux deux tiers de l'encours de la dette brute. Il a atteint cet objectif en octobre 1998 et, depuis, a maintenu la part des titres à taux fixe à environ ce niveau.

8.29 L'amélioration des résultats financiers annuels du gouvernement et ses répercussions sur les besoins financiers annuels depuis le milieu des années 1990 sont la principale raison pour laquelle le gouvernement a atteint son objectif relatif aux titres à taux fixe beaucoup plus tôt qu'il ne l'avait prévu. En 1995, la dette fédérale sur le marché intérieur devait augmenter pour atteindre 465 milliards de dollars à la fin de l'exercice 1997–1998. En fait, la dette intérieure à la fin de cet exercice s'établissait à 440 milliards de dollars. L'émission d'obligations comme prévu dans ces circonstances supposait une forte réduction de la dette à court terme et un allongement important des échéances de l'encours de la dette.

8.30 En décidant d'atteindre cet objectif aussi rapidement, le gouvernement a dû faire une série de choix. Pour atteindre son nouvel objectif en deux ans, il lui a fallu réduire considérablement les émissions de bons du Trésor. Cela a fait augmenter les coûts d'emprunt en raison

des taux d'intérêt plus élevés sur les titres dont le terme à courir est plus long.

8.31 Parallèlement, en augmentant la part des titres à taux fixe, le gouvernement se protégeait davantage des fluctuations des taux d'intérêt. Dans le sillage de la crise financière qui a frappé le Mexique à la fin de 1994 et de la crise de l'unité canadienne un an plus tard, le gouvernement a jugé prudent de tirer parti de l'amélioration de ses finances et d'accélérer le rythme pour atteindre son objectif des deux tiers de la dette à taux fixe. Ainsi, le gouvernement a été en mesure de profiter plus tôt d'une stabilité accrue des frais d'intérêt et d'une réduction du risque de refinancement. Il s'est rapproché également de la moyenne des pays membres de l'OCDE.

8.32 Mais le maintien aux deux tiers de la part des titres à taux fixe est-il toujours le bon objectif? L'équilibre adéquat des échéances est essentiellement un choix subjectif, qui dépend des préférences des décideurs en matière de risque. Néanmoins, en règle générale, plus la dette est importante, plus forte est l'incidence des hausses imprévues des taux d'intérêt et plus il est souhaitable qu'une plus grande part de la dette soit composée de titres à taux fixe. C'est la raison pour laquelle le gouvernement a décidé en 1995 de faire passer la part de la dette à taux fixe de 55 p. 100 à 65 p. 100. Aujourd'hui, la dette demeure élevée par rapport à celle des autres pays de l'OCDE, mais elle est moindre que ce que l'on prévoyait en 1995 et l'on s'attend à ce qu'elle continue à diminuer dans un avenir prévisible. Au fur et à mesure que la dette diminue, l'incidence de la fluctuation des taux d'intérêt sur les frais de service de la dette diminue également.

8.33 Le gouvernement ne semble pas mettre en question sa décision de 1995; il semble croire que la protection financière qu'il avait contre le risque au milieu des années 1990 était inadéquate. Il a jugé que le fait d'avoir à refinancer 32 milliards de dollars de titres tous les mois était trop risqué. Bien qu'une baisse de la taille de la dette réduise le volume de titres devant être refinancés tous les mois, le gouvernement a cru que cette manne d'améliorations imprévues de ses finances lui fournissait l'occasion de réduire ce risque encore plus rapidement.

8.34 Ce n'est pas la décision du gouvernement de réduire le risque de refinancement en augmentant la part de titres à taux fixe qui est préoccupante, ni la qualité des travaux qui étayent cette décision. Nous nous inquiétons plutôt de l'absence de transparence au sujet des coûts de cette décision. Cela est particulièrement important étant donné la taille de la dette : même un changement relativement faible de la structure par échéances de la dette peut avoir des répercussions financières importantes. Si l'on prend, par exemple, un écart de 100 points de base (un pour cent) entre les taux d'intérêt à long terme et les taux d'intérêt à court terme (à peu près la moyenne au cours des 30 dernières années), une variation de cinq pour cent de la part des titres à taux fixe par rapport aux titres à taux flottant pourrait produire une économie annuelle d'environ 250 millions de dollars. Un écart différent aurait une incidence différente.

Ce n'est pas la décision du gouvernement de réduire le risque de refinancement en augmentant la part des titres à taux fixe qui est préoccupante, mais plutôt le manque de transparence au sujet des coûts de cette décision.

8.35 Le ministère des Finances devrait revoir son objectif concernant la structure de la dette pour déterminer si, à la lumière de la nouvelle situation économique et financière, cet objectif demeure valide.

Réponse du Ministère : *Chaque année, le Ministère réexamine la structure de la dette fédérale en tenant compte des modifications survenues dans le contexte fiscal et économique. Avant d'établir l'objectif de la structure de la dette, le Ministère prend en compte un certain nombre de facteurs, dont le degré de protection nécessaire contre les changements des taux d'intérêt ainsi que la volonté de limiter les coûts et les besoins sur le plan du refinancement et de*

maintenir un marché en bonne santé pour protéger les valeurs de l'administration fédérale. La comparabilité du pays à d'autres emprunteurs souverains reconnus constitue un critère important. En outre, on élabore constamment des outils d'analyse de plus en plus ingénieux pour faciliter la planification et le contrôle de la structure de la dette.

Une gestion prudente et efficace de la dette est nécessaire pour qu'il soit possible de maintenir les frais de service de la dette à un bas niveau et pour augmenter la protection du gouvernement contre les fluctuations inattendues des taux d'intérêt et le risque inhérent au financement de la dette. Au cours des dernières années, on a pu stabiliser les coûts en haussant l'encours à taux fixe du gouvernement portant intérêt, qui est passé d'environ 50 p. 100 en 1992–1993 à approximativement les deux tiers à l'heure actuelle. Au début des années 1990, on estimait qu'une hausse de 100 points de base des taux d'intérêt entraînait une augmentation de 1,8 milliard de dollars des frais de service de la dette de première année. Aujourd'hui, la même hausse des taux d'intérêt se traduirait par une augmentation des frais de la dette de seulement 0,9 milliard la première année.

Au Canada, l'objectif structural et la structure réelle de la dette sont dévoilés deux fois par année dans la Stratégie de gestion de la dette *et dans le* Rapport sur la gestion de la dette. *Les variations mensuelles de la structure de la dette fédérale sont également publiées.*

8.36 Le ministère des Finances devrait communiquer au public tant les coûts prévus que les avantages escomptés d'un objectif particulier concernant la structure de la dette. Il devrait également communiquer les hypothèses utilisées pour calculer les coûts et les avantages.

Réponse du Ministère : *Dans ses publications annuelles portant sur la gestion de la dette (*Stratégie de gestion de la dette *et* Rapport sur la gestion de la dette*), le Ministère a fait preuve de beaucoup de transparence sur tous les aspects de la stratégie et de la gestion de la dette. La loi exige maintenant que ces publications soient déposées au Parlement dans les meilleurs délais.*

Le Ministère reconnaît qu'il serait salutaire d'augmenter la transparence, et nous faisons graduellement des progrès en ce sens en trouvant des moyens de présenter l'information d'une manière claire et simple, qui suscite l'intérêt et que le Canadien moyen peut comprendre facilement.

Indicateurs pour guider la gestion de la dette sur le marché intérieur

8.37 Comme nous l'avons déjà mentionné, l'objectif fondamental de la gestion de la dette est de fournir à l'État un « financement stable, à faible coût ». Énoncé en ces termes, l'objectif est trop général pour guider les activités de gestion de la dette. Qu'est-ce qu'un financement « stable »? Quelle variation des frais de service de la dette ou quel risque connexe le gouvernement est-il prêt à accepter pour réduire ses coûts? Comment ce premier objectif est-il limité par les objectifs secondaires de gestion de la dette, comme maintenir la liquidité des marchés de capitaux? Quels sont les coûts des scénarios plausibles quant aux taux d'intérêt pour un ensemble donné de stratégies de portefeuille? Dans quelle mesure un portefeuille de titres est-il sensible aux fluctuations des taux d'intérêt? Dans quelle mesure les gestionnaires de la dette gèrent-ils bien les risques et atteignent-ils les objectifs de coûts?

8.38 Dans la poursuite de leurs stratégies de gestion de la dette, les gouvernements se servent de plus en plus d'un éventail d'indicateurs pour guider leurs activités et évaluer le rendement des gestionnaires de la dette. Ces indicateurs incluent notamment :

- **La part des titres à taux fixe par rapport aux titres à taux flottant** — la part de la dette brute qui vient à échéance ou qui doit être refinancée dans plus de 12 mois par rapport à la part de la dette devant être refinancée dans moins de 12 mois.

- **Le terme à courir moyen (TCM)** — le temps moyen écoulé, mesuré habituellement en années, avant que la dette n'arrive à échéance ou ne doive être refinancée.

- **Duration** — mesure utilisée pour évaluer la sensibilité des obligations à la fluctuation des taux d'intérêt (plus la durée est longue, plus forte est la sensibilité).

- **Coût exposé au risque (CaR)** — mesure de la variabilité probable des frais de service de la dette que le gouvernement pourrait subir advenant une fluctuation des taux d'intérêt au cours d'une année donnée.

Pour une discussion plus détaillée de ces indicateurs, voir la pièce 8.3.

8.39 Ces indicateurs ne représentent que quelques-unes des techniques qui existent pour évaluer le rendement des gestionnaires de la dette et les guider dans la gestion d'un portefeuille de titres. La clé n'est pas de se fier à un seul élément d'information, mais d'établir un éventail d'objectifs; même si l'information fournie peut se chevaucher, ces indicateurs contribuent tous à une gestion plus efficiente de la dette. Nous pensons aussi qu'il est essentiel de communiquer régulièrement au Parlement tant les objectifs que la mesure dans laquelle ils sont atteints.

8.40 Dans notre rapport de 1996, nous avons fait remarquer que le gouvernement devrait établir des méthodes adéquates pour évaluer s'il atteint ses objectifs de gestion de la dette. Nous avions indiqué : « ...il est essentiel de posséder rapidement de l'information crédible, qui montre clairement si les objectifs de la dette sont atteints ». Les progrès dans ce domaine semblent limités. Par exemple, le gouvernement examine maintenant un éventail d'informations internes, mais communique au public ses résultats de fin d'exercice pour deux indicateurs, le ratio de la dette à taux fixe et le terme à courir moyen. Seul le premier indicateur a un objectif transparent.

8.41 Le ministère des Finances devrait, pour la gestion du portefeuille de la dette, fixer un éventail d'objectifs qui serviraient de base pour mesurer le rendement. Le Ministère devrait communiquer ces objectifs et son rendement à leur égard dans le rapport *Stratégie de gestion de la dette* publié au printemps et le *Rapport sur la gestion de la dette* publié à l'automne.

Réponse du Ministère : *Le Ministère a étendu la gamme des indicateurs de rendement qu'il utilise pour la gestion de la dette et les a perfectionnés, et il se situe à la fine pointe de ce type de recherche parmi les emprunteurs souverains dont la situation se compare à la sienne. Nous travaillons également à déterminer les meilleures façons de communiquer les objectifs et les rapports touchant le rendement dans le but d'améliorer les pratiques actuelles.*

Nous pensons qu'il est essentiel que les objectifs de gestion de la dette et la mesure dans laquelle ils sont atteints soient communiqués régulièrement au Parlement.

La liquidité et le marché des titres du gouvernement

8.42 Comme nous l'avons mentionné, maintenir au Canada un marché intérieur performant pour les titres du gouvernement est un objectif stratégique essentiel du programme de gestion de la dette du gouvernement. La stratégie fondamentale du gouvernement pour emprunter de façon rentable est de créer des marchés profonds et liquides pour ses titres.

8.43 Les principales caractéristiques de cette stratégie sont un calendrier d'émissions régulières d'obligations pour améliorer la transparence et la certitude, et de grosses émissions de référence pour améliorer la liquidité des marchés. La

Pièce 8.3

Indicateurs de base de la gestion de la dette

Ratio taux fixe/taux flottant : Le ratio des titres à taux fixe/taux flottant est l'une des mesures les plus couramment utilisées pour guider les activités de gestion de la dette. La part des titres à taux fixe de la dette totale du Canada est passée de 63 p. 100 en 1994 aux deux tiers — ce qui se rapproche de la moyenne de l'OCDE (71 p. 100 en octobre 1998).

Cependant, un objectif opérationnel fondé uniquement sur le ratio des titres à taux fixe aux titres à taux flottant est un indicateur trop étroit du rendement pour guider efficacement les activités de gestion de la dette. Comme l'échéance des obligations du gouvernement peut varier d'un à 30 ans, le ratio des titres à taux fixe à la dette totale nous donne très peu d'information sur le profil par échéances de la dette ou les risques associés à celle-ci. Par conséquent, le terme à courir moyen du portefeuille doit également être considéré.

Terme à courir moyen (TCM) : La durée de vie moyenne des titres d'emprunt d'un portefeuille.

Selon le gouvernement, son rendement en matière de TCM est d'environ six ans pour 1998–1999, alors qu'il était de quatre ans en 1990. Cependant, il ne compare pas son objectif en matière de TCM avec celui des autres pays. Selon un rapport de l'OCDE, en 1997, le TCM du Canada (5,8) était plus élevé que celui des États-Unis (5,2), de l'Italie (4,7) et de la Belgique (4,4) et plus faible que celui du R.-U. (9,7) et de la France (6,2).

Duration : La duration est une mesure de la sensibilité du portefeuille à la fluctuation des taux d'intérêt. Il s'agit du terme à courir moyen pondéré des flux d'une obligation, les pondérations correspondant à la valeur actualisée de chaque flux en pourcentage du prix de l'obligation. La duration tient compte de la valeur marchande actuelle des flux futurs. Par conséquent, l'émission de titres d'emprunt à des taux d'intérêt plus faibles se traduira par une duration plus longue. Un portefeuille dont la duration est plus longue est plus sensible aux fluctuations des taux d'intérêt. Deux portefeuilles aux échéances identiques mais assorties de coupons différents procureront des flux différents et des sensibilités différentes aux fluctuations des taux d'intérêt. En revanche, deux portefeuilles aux échéances différentes mais assorties de coupons identiques procureront également des flux différents et des sensibilités différentes aux fluctuations des taux d'intérêt. Si l'on ne tient pas compte des autres différences, plus le terme à courir est court et plus le taux d'intérêt est élevé, moins le portefeuille est sensible à une fluctuation d'un pour cent du taux d'intérêt. La duration reflète ces différences, et mesure donc plus justement l'exposition au risque du taux d'intérêt d'une obligation. La duration tient compte des possibilités de gains et de pertes et reconnaît par conséquent les avantages et coûts économiques implicites des décisions de gestion de la dette.

La duration est utilisée couramment dans le contexte d'un portefeuille hypothétique ou repère pour lequel on a établi un objectif de duration qui reflète le compromis entre les risques et les coûts préféré par les décideurs. On peut utiliser un portefeuille repère tant pour guider les activités de la dette contractée sur le marché que pour évaluer le rendement du programme de gestion de la dette. Des pays comme l'Australie, la Belgique, le Danemark, l'Irlande, la Finlande et la Suède, pour n'en nommer que quelques-uns, se servent de portefeuilles repères, parmi de nombreux outils, avec des durations variables pour se guider dans la gestion de leurs portefeuilles. On peut se servir des variations dans le programme d'émission, de rachat, de swaps et d'autres techniques pour maintenir le portefeuille dans les limites acceptables de l'objectif de duration établi pour le portefeuille repère. On peut alors évaluer le rendement en comparant les résultats obtenus au cours d'une période donnée avec le portefeuille repère.

Des fonctionnaires du ministère des Finances ont indiqué que le gouvernement souhaitait le développement de tels concepts en priorité. Il commence à tenir compte du genre d'information que les mesures de la duration servent à refléter. Cependant, jusqu'à maintenant, le Ministère n'a pas établi, d'après l'information que la duration mesure, de portefeuille repère qui servirait de guide soit pour la gestion du portefeuille soit pour juger du rendement des gestionnaires.

Selon un récent rapport de l'OCDE, en 1997, le Canada a enregistré une duration de 5,1, ce qui était bien supérieur à quatre des cinq pays visés par le rapport (à l'exception du R.-U., qui a enregistré 6,5).

Coût exposé au risque (CaR) : Le CaR est un indicateur utilisé pour mesurer les risques de marché. Cette technique, qui fait partie d'un ensemble de méthodes mathématiques hautement perfectionnées, sert à évaluer la variabilité des frais de service de la dette (advenant la fluctuation des taux d'intérêt) dans un intervalle de confiance donné au cours d'une certaine période. On peut l'interpréter comme la probabilité que les frais de service de la dette ne dépasseront pas un seuil donné au cours d'une année donnée. En évaluant diverses hypothèses au sujet du portefeuille de titres, le Ministère se sert du CaR pour évaluer le compromis à faire entre le risque et le coût.

M121

IMPORTANT NOTE CONCERNING THE FOLLOWING PAGES

THE PAGES WHICH FOLLOW HAVE BEEN FILMED TWICE IN ORDER TO OBTAIN THE BEST REPRODUCTIVE QUALITY

USERS SHOULD CONSULT ALL THE PAGES REPRODUCED ON THE FICHE IN ORDER TO OBTAIN A COMPLETE READING OF THE TEXT.

REMARQUE IMPORTANTE CONCERNANT LES PAGES QUI SUIVENT

LES PAGES SUIVANTES ONT ÉTÉ REPRODUITES EN DOUBLE AFIN D'AMÉLIORER LA QUALITÉ DE REPRODUCTION

LES UTILISATEURS DOIVENT CONSULTER TOUTES LES PAGES REPRODUITES SUR LA FICHE AFIN D'OBTENIR LA LECTURE DU TEXTE INTÉGRAL

micromedia
a division of IHS Canada

20 Victoria Street
Toronto, Ontario M5C 2N8
Tel.: (416) 362-5211
Toll Free: 1-800-387-2689
Fax: (416) 362-6161
Email: info@micromedia.on.ca

pièce 8.4 traite de l'importance de la liquidité. (Pour en savoir davantage, voir le chapitre 21 de notre rapport de 1996.) De plus, le gouvernement a appuyé le développement d'un marché intérieur de contrats à terme sur les obligations et d'un système d'information par écran sur le marché secondaire pour ses titres. En facilitant les échanges de titres du gouvernement et en améliorant la transparence, ces initiatives aident à créer un marché performant pour les titres du gouvernement. Comme les investisseurs se servent des titres du gouvernement aux fins des opérations de couverture et comme références pour la détermination des prix des titres du secteur privé, des marchés performants pour les titres du gouvernement favorisent l'efficience globale des marchés financiers du pays.

8.44 Le contexte d'emprunt pour la dette du gouvernement a évolué considérablement au cours des dernières années avec l'élimination du déficit et la réduction conséquente des besoins financiers et de la dette du gouvernement. En 1994–1995, ces besoins financiers s'établissaient à 26 milliards de dollars (exception faite des opérations de change); depuis 1996–1997, le gouvernement a enregistré un excédent chaque année et s'attend à ce qu'il en soit de même au cours de chacune des prochaines années. Des excédents financiers successifs auront pour effet de réduire la dette contractée sur les marchés et, à moins de changements dans la structure de la dette ou de rachats importants de titres, le volume des émissions de titres diminuera. Dans ce contexte, le défi important qui se pose aux gestionnaires de la dette est le maintien de marchés liquides et efficients.

8.45 Le volume est un facteur clé de la liquidité des marchés financiers. Toutes choses étant égales par ailleurs, plus le volume de titres offerts sur un marché donné est grand, plus le volume des échanges sera élevé, et plus les investisseurs auront confiance de pouvoir convertir leurs actifs en liquidités sans pertes. Il peut y avoir des exceptions bien sûr, mais généralement le volume et la liquidité vont de pair.

Le gouvernement a adopté un certain nombre de mesures pour atténuer l'incidence de la diminution des besoins d'emprunt sur les marchés financiers.

8.46 Au cours des dernières années, le gouvernement a adopté un certain nombre de mesures pour atténuer l'incidence de la diminution des besoins d'emprunt sur la liquidité ou l'efficience des marchés financiers. Le cycle des adjudications de bons du Trésor, qui était auparavant d'une semaine, est passé à deux semaines. La fréquence des émissions d'obligations à 30 ans a été réduite de quatre fois à deux fois l'an. Le gouvernement a aussi éliminé l'émission de référence à trois ans et a mis en oeuvre un programme pilote de rachat d'obligations du marché secondaire. Ce programme a pour objet de racheter les obligations qui ne sont pas échangées activement avant qu'elles n'arrivent à échéance. Ainsi, le gouvernement aide à maintenir le volume de l'encours des obligations et contribue à la liquidité du marché des nouvelles obligations. Ces mesures ont aidé à réduire l'incidence de la baisse des émissions de titres sur la profondeur et la liquidité du marché des obligations.

La diminution de l'offre de bons du Trésor a réduit la liquidité sur le marché des bons du Trésor.

8.47 D'autres mesures de gestion de la dette ont eu, cependant, l'effet contraire. Plus particulièrement, la politique du

Pièce 8.4

La liquidité et son importance pour les emprunteurs

La liquidité a trait à la facilité avec laquelle un titre peut être échangé sans qu'il y ait d'effet sur son prix. Comme la capacité de convertir un actif en liquidités sans pertes est une option attrayante, les investisseurs sont disposés à accepter des taux d'intérêt plus faibles pour un titre liquide que pour un titre moins liquide. Cela veut dire que les emprunteurs — les émetteurs de titres — peuvent lever des fonds à un coût moindre.

pièce 8.4 traite de l'importance de la liquidité. (Pour en savoir davantage, voir le chapitre 21 de notre rapport de 1996.) De plus, le gouvernement a appuyé le développement d'un marché intérieur de contrats à terme sur les obligations et d'un système d'information par écran sur le marché secondaire pour ses titres. En facilitant les échanges de titres du gouvernement et en améliorant la transparence, ces initiatives aident à créer un marché performant pour les titres du gouvernement. Comme les investisseurs se servent des titres du gouvernement aux fins des opérations de couverture et comme références pour la détermination des prix des titres du secteur privé, des marchés performants pour les titres du gouvernement favorisent l'efficience globale des marchés financiers du pays.

8.44 Le contexte d'emprunt pour la dette du gouvernement a évolué considérablement au cours des dernières années avec l'élimination du déficit et la réduction conséquente des besoins financiers et de la dette du gouvernement. En 1994–1995, ces besoins financiers s'établissaient à 26 milliards de dollars (exception faite des opérations de change); depuis 1996–1997, le gouvernement a enregistré un excédent chaque année et s'attend à ce qu'il en soit de même au cours de chacune des prochaines années. Des excédents financiers successifs auront pour effet de réduire la dette contractée sur les marchés et, à moins de changements dans la structure de la dette ou de rachats importants de titres, le volume des émissions de titres diminuera. Dans ce contexte, le défi important qui se pose aux gestionnaires de la dette est le maintien de marchés liquides et efficients.

8.45 Le volume est un facteur clé de la liquidité des marchés financiers. Toutes choses étant égales par ailleurs, plus le volume de titres offerts sur un marché donné est grand, plus le volume des échanges sera élevé, et plus les investisseurs auront confiance de pouvoir convertir leurs actifs en liquidités sans pertes. Il peut y avoir des exceptions bien sûr, mais généralement le volume et la liquidité vont de pair.

Le gouvernement a adopté un certain nombre de mesures pour atténuer l'incidence de la diminution des besoins d'emprunt sur les marchés financiers.

8.46 Au cours des dernières années, le gouvernement a adopté un certain nombre de mesures pour atténuer l'incidence de la diminution des besoins d'emprunt sur la liquidité ou l'efficience des marchés financiers. Le cycle des adjudications de bons du Trésor, qui était auparavant d'une semaine, est passé à deux semaines. La fréquence des émissions d'obligations à 30 ans a été réduite de quatre fois à deux fois l'an. Le gouvernement a aussi éliminé l'émission de référence à trois ans et a mis en oeuvre un programme pilote de rachat d'obligations du marché secondaire. Ce programme a pour objet de racheter les obligations qui ne sont pas échangées activement avant qu'elles n'arrivent à échéance. Ainsi, le gouvernement aide à maintenir le volume de l'encours des obligations et contribue à la liquidité du marché des nouvelles obligations. Ces mesures ont aidé à réduire l'incidence de la baisse des émissions de titres sur la profondeur et la liquidité du marché des obligations.

La diminution de l'offre de bons du Trésor a réduit la liquidité sur le marché des bons du Trésor.

8.47 D'autres mesures de gestion de la dette ont eu, cependant, l'effet contraire. Plus particulièrement, la politique du

Pièce 8.4

La liquidité et son importance pour les emprunteurs

La liquidité a trait à la facilité avec laquelle un titre peut être échangé sans qu'il y ait d'effet sur son prix. Comme la capacité de convertir un actif en liquidités sans pertes est une option attrayante, les investisseurs sont disposés à accepter des taux d'intérêt plus faibles pour un titre liquide que pour un titre moins liquide. Cela veut dire que les emprunteurs — les émetteurs de titres — peuvent lever des fonds à un coût moindre.

gouvernement consistant à accroître la part des titres à taux fixe a réduit l'encours des titres disponibles sur le marché des bons du Trésor. L'encours des bons du Trésor est tombé de 166 milliards de dollars en 1993–1994 à 97 milliards de dollars en 1998–1999. Cette diminution de l'offre de bons du Trésor a eu un effet important sur les échanges sur le marché des bons du Trésor. Le coefficient de rotation trimestriel (le volume des échanges au cours d'un trimestre par rapport à l'encours) a été réduit de près de 7 en 1995 à 3,6 au cours du deuxième trimestre de 1999, et les écarts entre les cours acheteur et vendeur cotés par les courtiers se sont élargis. Avec l'encours des instruments financiers, des coefficients de rotation élevés et des écarts serrés entre les cours acheteur et vendeur sont les principaux indicateurs de la liquidité des marchés. Les effets que nous avons décrits indiquent par conséquent une réduction de la liquidité du marché des bons du Trésor.

Nous pensons que le programme de rachat peut être davantage mis à profit pour améliorer la liquidité des marchés pour les titres du gouvernement.

8.48 Nous pensons que le programme de rachat peut être davantage mis à profit pour améliorer la liquidité des marchés. Dans une étude récente, la Banque du Canada indiquait que, pour la taille du marché, le nombre d'émissions en cours au Canada est plus important qu'aux États-Unis, ce qui reflète un marché plus fragmenté pour les titres du gouvernement. Le regroupement de ce grand nombre d'émissions relativement petites en un plus petit nombre d'émissions plus grandes pourrait améliorer la liquidité des marchés pour les titres du gouvernement et réduire les coûts d'emprunt. Étant donné l'ampleur de la dette publique, même une petite baisse du taux d'intérêt se traduirait par de grosses économies. Une réduction des rendements d'un seul point de base (0,01 point de pourcentage) pourrait réduire les coûts d'emprunt de quelque 50 millions de dollars par an.

8.49 Un programme de rachat amélioré fournirait aussi l'occasion de modifier le profil par échéances de la dette, si le gouvernement le souhaitait.

8.50 Après avoir étudié les avantages de l'élargissement du programme de rachat, les gestionnaires de la dette devraient comparer le coût de rachat de l'encours de la dette avec le coût d'émission de nouveaux titres. Ils devraient également évaluer la capacité du marché d'absorber les interventions d'un acteur aussi important.

8.51 Le ministère des Finances devrait étudier les avantages éventuels d'un programme plus actif de rachat pour ajuster le profil par échéances de la dette du gouvernement et favoriser la liquidité des marchés pour les titres du gouvernement.

Réponse du Ministère : *Comme nous l'avons annoncé dans le plus récent numéro de* Stratégie de gestion de la dette, *une structure prudente et appropriée est actuellement en place et est maintenue aux deux tiers en titres d'emprunt à taux fixe. Cette structure et la stratégie globale de la dette sont réexaminées chaque année de manière à tenir compte des changements qui surviennent dans le contexte fiscal et économique ainsi que de la position relative du Canada par rapport à ses pairs. Il est également tenu compte de la rétroaction obtenue des participants au marché des titres pour l'administration fédérale.*

En ce qui a trait au rachat de titres, l'évaluation du projet pilote est terminée et un programme permanent sera mis en oeuvre. Des discussions avec des acteurs sur le marché ont révélé que les rachats ont une incidence positive sur le maintien des liquidités sur le marché des titres de l'administration fédérale et qu'ils pourraient également être utiles à des fins de gestion de trésorerie.

Gestion des titres au détail

8.52 Les titres au détail comprennent les titres non négociables comme les obligations d'épargne du Canada (OEC) et

les obligations à prime du Canada (OPC), ainsi que les titres négociables que possèdent les Canadiens. La présente section du chapitre traite des OEC et des OPC, les instruments dont Placements Épargne Canada est directement responsable.

8.53 Dans les premières décennies de l'après-guerre, le secteur des titres au détail était une composante importante du marché des titres du gouvernement. Même jusqu'à la fin des années 1970, les obligations d'épargne du Canada, le principal titre au détail, représentaient environ le tiers de l'encours de la dette du gouvernement fédéral contractée sur les marchés. Depuis, la part des titres au détail a diminué régulièrement. Aujourd'hui, les OEC et les OPC représentent environ six pour cent de l'encours de la dette du gouvernement contractée sur les marchés.

8.54 En 1995, le gouvernement a établi un organisme de service spécial, qui s'appelle maintenant Placements Épargne Canada (PEC), pour gérer le programme des titres au détail. Son but était d'offrir aux Canadiens plus de possibilités d'investir au Canada, afin de réduire la dépendance du gouvernement à l'égard des prêteurs étrangers et de mettre fin à la tendance à la baisse de la part de la dette totale composée de titres au détail. L'organisme ne cherche plus à réduire sa dépendance à l'égard des prêteurs étrangers, mais la réduction de la baisse de la part des titres au détail de la dette compte toujours parmi ses principaux objectifs.

8.55 L'organisme a pris certaines initiatives pour rendre les titres au détail plus attrayants et accessibles aux Canadiens. Il a introduit un nouveau produit, les obligations à prime du Canada, qui offrent un rendement plus élevé que les obligations d'épargne du Canada traditionnelles mais qui ne sont pas encaissables en tout temps. Dans le cadre d'un projet pilote, l'organisme a étendu la période de vente de trois semaines à l'automne à six mois. Il a aussi modifié la conception de son programme d'épargne-salaire afin de le rendre plus souple pour les employés et plus facile à administrer pour les employeurs.

8.56 Ces initiatives ont aidé quelque peu à contenir l'érosion de la clientèle pour les titres au détail. L'encours des obligations d'épargne du Canada (y compris les obligations à prime du Canada) s'établissait à environ 30 milliards de dollars au cours des cinq dernières années et la part des titres au détail devrait demeurer à son niveau actuel, soit un peu plus de six pour cent de la dette totale. L'organisme soutient aussi avoir réalisé des économies et des gains d'efficience importants par ses méthodes novatrices de marketing et de distribution des titres au détail.

Le coût d'administration du programme

8.57 Le coût total de gestion du portefeuille des titres au détail a augmenté pour s'établir à 137,4 millions de dollars en 1998–1999, par rapport à 126,6 millions de dollars en 1997–1998. Ce coût comprend les dépenses directes de PEC, les commissions payées aux agents de placement et les honoraires de la Banque du Canada. En qualité de mandataire financier de PEC, la Banque assure le soutien des opérations et des systèmes du programme de placement des titres au détail, y compris la tenue des comptes, le calcul des intérêts et les paiements aux quelque cinq millions de propriétaires d'OEC. Les honoraires versés à la Banque pour ces services représentent environ 48 p. 100 des dépenses totales du programme des titres au détail.

8.58 L'importance de ces honoraires fait l'objet d'un débat entre la Banque et PEC. L'organisme conteste la façon dont la Banque attribue les coûts indirects et directs au programme des titres au détail.

Le coût total de gestion du portefeuille des titres au détail s'est établi à 137,4 millions de dollars en 1998–1999. Les honoraires versés à la Banque du Canada pour les services administratifs représentent environ 48 p. 100 des dépenses totales du programme des titres au détail.

L'importance de ces honoraires fait l'objet d'un débat entre la Banque du Canada et Placements Épargne Canada (PEC).

Nous pensons qu'il existe un conflit entre le mandat de PEC et les objectifs globaux du programme de gestion de la dette du gouvernement.

Ce différend entre la Banque et PEC est un obstacle majeur à la signature d'un protocole d'entente énonçant clairement leurs responsabilités et rôles respectifs et les coûts de gestion des titres au détail. Le protocole d'entente, qui devait être conclu à l'automne de 1997, ne l'avait toujours pas été à la fin de 1999.

8.59 Pour gérer efficacement le programme des titres au détail, PEC doit avoir établi des modalités de travail claires avec la Banque du Canada, qui est l'administrateur du programme. Il doit aussi connaître les coûts de fonctionnement du programme.

8.60 Placements Épargne Canada, la Banque du Canada et le ministère des Finances devraient conclure une entente qui précise clairement les services que la Banque doit offrir et la méthode à utiliser pour établir les coûts de ces services.

Réponse du Ministère : *Toutes les parties appuient cette recommandation.*

Pour assurer la rentabilité des titres au détail, il faudrait établir le prix de ces titres uniquement par rapport aux titres du gouvernement vendus sur le marché de gros — et non par rapport à des titres du secteur privé, comme les certificats de placement garantis.

Rôle des titres au détail par rapport aux objectifs globaux de la gestion de la dette

8.61 À un niveau plus fondamental, nous pensons qu'il existe un conflit entre le mandat de l'organisme, à savoir de renverser la tendance à la baisse des titres au détail, et les objectifs globaux du programme de gestion de la dette du gouvernement, qui est de fournir à l'État un financement stable, à faible coût et de maintenir la liquidité des marchés financiers.

8.62 Les titres au détail sont composés en majeure partie d'obligations d'épargne du Canada, encaissables en tout temps. Un produit qui est encaissable au moment choisi par l'investisseur expose l'emprunteur à des risques de financement imprévisibles. On peut difficilement l'associer à l'objectif de stabilité des coûts de financement. Selon une étude réalisée pour le compte de l'organisme, la question de savoir si des titres au détail aident à diversifier le portefeuille de titres du gouvernement et, partant, à réduire le risque de taux d'intérêt et le risque de refinancement reste à prouver. L'étude montre qu'il existe une forte corrélation entre le coût des titres au détail et le coût de tous les titres au gros du gouvernement, comme les bons du Trésor et les obligations du gouvernement.

8.63 Le moment de faire la promotion des titres au détail semble particulièrement mal choisi aujourd'hui, alors que le gouvernement doit s'efforcer de maintenir la liquidité des marchés financiers malgré une diminution de la dette. Les OEC sont des titres non négociables. Plus le gouvernement réussit à en vendre, plus le volume des bons du Trésor et des autres obligations négociables du gouvernement diminuera. Cela s'ajoute à l'effet négatif de la diminution des nouvelles émissions sur la liquidité des marchés.

8.64 La promotion dynamique des titres au détail pourrait peut-être se justifier si ces titres constituaient pour le gouvernement un moyen rentable d'emprunter, mais cela est loin d'être prouvé. Étant donné la façon dont les prix des titres au détail sont fixés, la rentabilité n'est pas assurée. Pour que les titres au détail soient rentables, il faut que le rendement sur les OEC soit suffisamment inférieur au rendement de titres équivalents vendus sur le marché de gros (bons du Trésor et obligations négociables), vu les frais d'administration plus élevés du programme des titres au détail et le risque accru que pose l'encaissabilité en tout temps des OEC.

8.65 À l'heure actuelle, Placements Épargne Canada estime le rendement des OEC et des OPC en utilisant comme référence les titres vendus sur le marché de gros. Mais pour atteindre ses objectifs quantitatifs, l'organisme établit les prix de ces titres en fonction des rendements des certificats de placement garantis (CPG) vendus par les institutions financières privées. Ainsi, les OEC ne sont rentables

que si les taux d'intérêt sur les CPG sont suffisamment inférieurs aux taux sur les titres au gros du gouvernement. Cela ne sera pas le cas si l'écart entre les CPG et les titres vendus sur le marché de gros se rétrécit. Pour assurer la rentabilité des titres au détail, il faudrait établir le prix de ces titres uniquement par rapport aux titres du gouvernement vendus sur le marché de gros — et non par rapport à des titres du secteur privé comme les CPG. Cependant, si le gouvernement suivait cette règle, il ne pourrait poursuivre en même temps des objectifs quantitatifs pour les titres au détail. Il devrait se satisfaire de la quantité de titres au détail pouvant être vendus à ce prix.

8.66 Quand les OEC ont été introduites pour la première fois il y a 50 ans environ, elles répondaient à un besoin évident de placements sécuritaires, liquides et accessibles aux ménages canadiens moyens. Étant donné le grand nombre d'instruments d'épargne introduits ces dernières années, ce besoin est moins évident aujourd'hui. Si le gouvernement juge toujours souhaitable d'offrir un placement sans risque aux investisseurs au détail, nous nous demandons pourquoi il est nécessaire de commercialiser les OEC de façon aussi énergique, en concurrence avec les institutions financières du secteur privé. Le seul fait d'offrir cette option devrait suffire.

8.67 Pour que les titres au détail soient rentables, leur prix devrait être établi par rapport aux émissions de titres du gouvernement vendus sur le marché de gros. En revanche, si le gouvernement veut que les ménages canadiens détiennent une certaine part des titres au détail, il doit être prêt à en communiquer les coûts.

8.68 Nous croyons savoir que le ministère des Finances entreprend actuellement un examen des divers aspects du programme des titres au détail.

8.69 Le ministère des Finances devrait préciser le rôle du programme des titres au détail dans le contexte des objectifs globaux de la gestion de la dette publique. Pour que les titres au détail soient rentables, il faudrait en établir le prix uniquement par rapport à des titres comparables du gouvernement vendus sur le marché de gros, sans tenir compte des taux offerts pour d'autres instruments du secteur privé. Si le Ministère se fixe un objectif quantitatif pour les titres au détail, il devrait communiquer les coûts liés à l'atteinte de cet objectif.

Réponse du Ministère : *Le programme de placement de titres sur le marché de détail permet d'obtenir une clientèle d'investisseurs diversifiée et de répondre aux besoins des Canadiens en matière de placements. Compte tenu des changements survenus sur le plan des exigences financières et d'un marché concurrentiel fluctuant, il reste à définir la façon dont le gouvernement devrait s'y prendre pour maintenir un programme rentable et compétitif de placement de titres sur le marché de détail pouvant assurer aux Canadiens l'accès aux titres du gouvernement du Canada.*

Gestion des emprunts en devises

8.70 Comme nous l'avons mentionné, tous les fonds nécessaires aux activités gouvernementales au niveau fédéral sont levés sur les marchés intérieurs, en dollars canadiens. Le gouvernement emprunte en devises étrangères uniquement pour financer les réserves de liquidités internationales du Canada. Ces réserves servent à assurer la stabilité du taux de change du dollar canadien et à favoriser la liquidité générale du gouvernement.

8.71 Les réserves de liquidités internationales du Canada ont augmenté considérablement à la fin des années 1980, alors que le dollar canadien subissait une forte pression à la hausse et que le gouvernement intervenait pour atténuer la volatilité du taux de change.

M121

IMPORTANT NOTE CONCERNING THE FOLLOWING PAGES

THE PAGES WHICH FOLLOW HAVE BEEN FILMED TWICE IN ORDER TO OBTAIN THE BEST REPRODUCTIVE QUALITY

USERS SHOULD CONSULT ALL THE PAGES REPRODUCED ON THE FICHE IN ORDER TO OBTAIN A COMPLETE READING OF THE TEXT.

REMARQUE IMPORTANTE CONCERNANT LES PAGES QUI SUIVENT

LES PAGES SUIVANTES ONT ÉTÉ REPRODUITES EN DOUBLE AFIN D'AMÉLIORER LA QUALITÉ DE REPRODUCTION

LES UTILISATEURS DOIVENT CONSULTER TOUTES LES PAGES REPRODUITES SUR LA FICHE AFIN D'OBTENIR LA LECTURE DU TEXTE INTÉGRAL

micromedia
a division of IHS Canada

20 Victoria Street
Toronto, Ontario M5C 2N8
Tel.: (416) 362-5211
Toll Free: 1-800-387-2689
Fax: (416) 362-6161
Email: info@micromedia.on.ca

Au début des années 1990, on a laissé ces liquidités diminuer considérablement, au moment où le dollar canadien subissait des pressions à la baisse. En 1996, le gouvernement a annoncé son intention d'accroître les réserves de liquidités internationales du Canada pour tenir compte de l'augmentation des flux sur les marchés de change étrangers et pour qu'elles correspondent aux réserves de pays comparables. Conformément à cette intention, les réserves de liquidités internationales ont plus que doublé ces dernières années — passant de 12 milliards de dollars américains à la fin de 1995–1996 à 25 milliards de dollars américains à la fin de 1998–1999 (et à 28,6 milliards de dollars américains à la fin de l'année civile 1999).

8.72 Les engagements en devises (utilisés pour financer ces réserves) sont passés de 14,2 milliards de dollars américains à 33,8 milliards de dollars américains au cours de la même période. (La pièce 8.5 montre la structure de ces engagements en devises.) La pièce 8.6 explique la différence entre les réserves de liquidités internationales et les engagements en devises et indique le principal coût de maintien de ces réserves. La différence entre les réserves et les engagements reflète l'incidence de l'intervention du gouvernement en devises. Dans le sillage de la crise financière qui a frappé l'Asie de l'Est en 1997 et de la crise du rouble en 1998, le dollar canadien a subi de fortes pressions à la baisse. Le gouvernement a alors utilisé une partie importante de ses réserves de liquidités internationales pour soutenir le dollar canadien sur le marché des changes. Il reconstitue ces réserves de change à l'aide d'achats en monnaie canadienne au fil du temps lorsque les conditions du marché le permettent, afin de rééquilibrer ses réserves de liquidités étrangères et les engagements en devises.

8.73 Au cours des dernières années, les réserves de liquidités étrangères étaient composées presque exclusivement de dollars américains, et les emprunts en devises étaient effectués essentiellement en dollars américains également. Les lignes directrices sur le Compte du fonds des changes adoptées l'an dernier indiquent que le gouvernement est maintenant disposé à maintenir une part de ses réserves dans d'autres devises, surtout en euro, mais aussi en yen. Il est donc probable que les emprunts dans ces devises représenteront une part plus importante du portefeuille d'emprunt en devises du Canada.

8.74 Les principaux objectifs opérationnels de la gestion de la dette en devises sont de minimiser le coût du maintien des réserves et de gérer avec prudence les risques que ce type de dette comporte.

8.75 Les risques associés aux emprunts en devises sont gérés au moyen d'un éventail de stratégies. Pour minimiser le risque du taux de change et le risque du taux d'intérêt, les gestionnaires de la dette géraient les réserves en veillant, dans la mesure du possible, à ce que les actifs correspondent aux engagements sur le plan des devises et des échéances. Comme pour la dette

Pièce 8.5

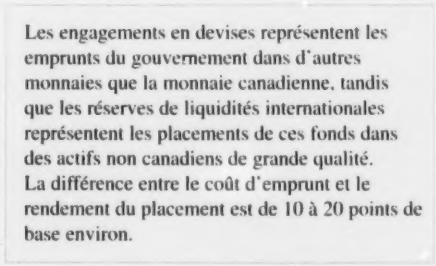
Engagements en devises au 31 mars 1999 (milliards de dollars américains)

Bons du Canada	6,7
Billets du Canada	0,8
Eurobillets à moyen terme	3,3
Obligations libellées en devises	13,0
Total de la dette libellée en devises	23,8
Swaps de monnaies	10,0
Total des engagements en devises	**33,8**

Source : Ministère des Finances, *Rapport sur la gestion de la dette*, 1998–1999

Pièce 8.6

Engagements et actifs en devises



Au début des années 1990, on a laissé ces liquidités diminuer considérablement, au moment où le dollar canadien subissait des pressions à la baisse. En 1996, le gouvernement a annoncé son intention d'accroître les réserves de liquidités internationales du Canada pour tenir compte de l'augmentation des flux sur les marchés de change étrangers et pour qu'elles correspondent aux réserves de pays comparables. Conformément à cette intention, les réserves de liquidités internationales ont plus que doublé ces dernières années — passant de 12 milliards de dollars américains à la fin de 1995–1996 à 25 milliards de dollars américains à la fin de 1998–1999 (et à 28,6 milliards de dollars américains à la fin de l'année civile 1999).

8.72 Les engagements en devises (utilisés pour financer ces réserves) sont passés de 14,2 milliards de dollars américains à 33,8 milliards de dollars américains au cours de la même période. (La pièce 8.5 montre la structure de ces engagements en devises.) La pièce 8.6 explique la différence entre les réserves de liquidités internationales et les engagements en devises et indique le principal coût de maintien de ces réserves. La différence entre les réserves et les engagements reflète l'incidence de l'intervention du gouvernement en devises. Dans le sillage de la crise financière qui a frappé l'Asie de l'Est en 1997 et de la crise du rouble en 1998, le dollar canadien a subi de fortes pressions à la baisse. Le gouvernement a alors utilisé une partie importante de ses réserves de liquidités internationales pour soutenir le dollar canadien sur le marché des changes. Il reconstitue ces réserves de change à l'aide d'achats en monnaie canadienne au fil du temps lorsque les conditions du marché le permettent, afin de rééquilibrer ses réserves de liquidités étrangères et les engagements en devises.

8.73 Au cours des dernières années, les réserves de liquidités étrangères étaient composées presque exclusivement de dollars américains, et les emprunts en devises étaient effectués essentiellement en dollars américains également. Les lignes directrices sur le Compte du fonds des changes adoptées l'an dernier indiquent que le gouvernement est maintenant disposé à maintenir une part de ses réserves dans d'autres devises, surtout en euro, mais aussi en yen. Il est donc probable que les emprunts dans ces devises représenteront une part plus importante du portefeuille d'emprunt en devises du Canada.

8.74 Les principaux objectifs opérationnels de la gestion de la dette en devises sont de minimiser le coût du maintien des réserves et de gérer avec prudence les risques que ce type de dette comporte.

8.75 Les risques associés aux emprunts en devises sont gérés au moyen d'un éventail de stratégies. Pour minimiser le risque du taux de change et le risque du taux d'intérêt, les gestionnaires de la dette géraient les réserves en veillant, dans la mesure du possible, à ce que les actifs correspondent aux engagements sur le plan des devises et des échéances. Comme pour la dette

Pièce 8.5

Engagements en devises au 31 mars 1999 (milliards de dollars américains)

Bons du Canada	6,7
Billets du Canada	0,8
Eurobillets à moyen terme	3,3
Obligations libellées en devises	13,0
Total de la dette libellée en devises	23,8
Swaps de monnaies	10,0
Total des engagements en devises	**33,8**

Source : Ministère des Finances, *Rapport sur la gestion de la dette*, 1998–1999

Pièce 8.6

Engagements et actifs en devises

Les engagements en devises représentent les emprunts du gouvernement dans d'autres monnaies que la monnaie canadienne, tandis que les réserves de liquidités internationales représentent les placements de ces fonds dans des actifs non canadiens de grande qualité. La différence entre le coût d'emprunt et le rendement du placement est de 10 à 20 points de base environ.

intérieure, le risque de refinancement peut être réduit en émettant des titres offrant un large éventail de rendements à un large bassin d'investisseurs et en limitant la part des titres à court terme.

8.76 Pour minimiser le coût de la dette, les gestionnaires de la dette surveillent de près les marchés et saisissent les possibilités d'emprunt et de placement au moment et là où elles se présentent. Le gouvernement prévoit et adapte alors ses émissions en fonction des préférences des investisseurs, sous réserve de ses besoins de financement et de son désir de maintenir la présence du Canada sur le marché comme emprunteur stable. Les instruments utilisés varient largement (voir la pièce 8.7). Les bons et les obligations en dollars américains ont été dans le passé les principales sources de financement et ils demeurent des sources importantes aujourd'hui. Cependant, les swaps de monnaies et les eurobillets à moyen terme ont commencé à jouer un rôle de plus en plus important.

8.77 Les swaps sont des accords entre des contreparties prévoyant l'échange d'obligations sur une période donnée. Dans un swap de monnaies, le gouvernement échange un titre en monnaie canadienne et l'intérêt sur ce titre pour un titre en devises étrangères et l'intérêt sur ce titre. Un swap constitue souvent un moyen d'obtenir des devises moins coûteux que l'emprunt direct, étant donné l'avantage comparatif dont le gouvernement jouit sur les marchés des capitaux intérieurs. L'encours des swaps de monnaies a augmenté au cours des trois dernières années, passant de un milliard de dollars américains à la fin de 1995–1996 à dix milliards de dollars américains en 1998–1999.

8.78 Le programme des eurobillets à moyen terme a été lancé en mars 1997. Les eurobillets à moyen terme peuvent être libellés en devises différentes selon les préférences des investisseurs. S'ils sont libellés dans une autre devise que les dollars américains, ils sont alors généralement échangés en dollars américains, la principale devise composant les réserves de liquidités internationales du Canada. Le programme permet d'emprunter à faible coût en profitant des émissions offertes dans des devises autres que les devises principales (devises autres que le dollar américain, l'euro ou le yen). À la fin de l'exercice 1998–1999, les engagements du Canada dans le cadre du programme des eurobillets à moyen terme s'établissaient à 3,3 milliards de dollars américains.

8.79 Le coût de la dette sous forme de swaps ou d'eurobillets à moyen terme est

Pièce 8.7

Titres d'emprunt utilisés pour les emprunts en devises

Titre	Description	Public/privé
Bons du Canada	Billets à court terme (moins de neuf mois) émis en dollars américains aux États-Unis	Émission publique
Billets du Canada	Billets à long terme (au moins neuf mois) émis en dollars américains aux États-Unis	Émission publique
Eurobillets à moyen terme	Billets à moyen terme, émis à l'extérieur des États-Unis et du Canada dans un éventail de devises et d'une valeur de moins de un milliard de dollars	Émission publique ou placement privé
Obligations multimarché et autres obligations et billets	En règle générale, émission plus importante dans un éventail de devises qui ne font pas partie de l'une ou l'autre des catégories ci-dessus	Émission publique
Swaps de monnaies	Les swaps sont utilisés pour convertir les titres émis dans une devise autre que le dollar américain en titres en dollars américains.	Placement privé

Le ministère des Finances et la Banque du Canada ont commencé à élaborer un cadre de gestion de portefeuille plus explicite pour les actifs en liquidités internationales et les engagements en devises. Rendre ce cadre public améliorerait la transparence et renforcerait la reddition de comptes à l'égard du programme de gestion des emprunts en devises.

beaucoup moins élevé que le coût des obligations multimarché assorties des mêmes échéances et est, en moyenne, même inférieur au coût des bons du Canada (billets libellés en dollars américains émis aux États-Unis), qui sont émis avec un terme maximum à courir de seulement neuf mois. L'utilisation des swaps de monnaies et des eurobillets à moyen terme est donc un moyen rentable de diversifier et d'allonger les échéances de la dette du Canada en devises étrangères.

8.80 Comme l'emprunt en monnaie canadienne, l'emprunt en devises est effectué selon un plan établi tous les ans, avant le début de l'exercice, et approuvé par le ministre des Finances. Le plan contient des objectifs de financement et des objectifs de gestion du risque et établit des stratégies pour les atteindre. Les discussions entourant ces plans sont approfondies et les analyses, sophistiquées et de grande qualité. Cependant, d'après les documents que nous avons examinés, les attentes à l'égard de ces objectifs ne sont pas suffisamment quantifiées et il n'existe pas de critères précis en regard desquels mesurer le rendement.

8.81 Nous avons été informés que le ministère des Finances et la Banque du Canada ont commencé à élaborer un cadre de gestion du portefeuille plus explicite pour les actifs liés aux réserves de liquidités internationales et les engagements en devises. Ce cadre tiendrait compte des objectifs en matière de réserves et de leur composition. de même que des objectifs pour la dette étrangère (coût, diversification, échéances, par exemple). Nous considérons cela comme un grand pas dans la bonne direction et une pratique conforme aux meilleures pratiques d'autres administrations. Nous croyons aussi que, lorsqu'il aura été élaboré, le cadre devrait être rendu public, sous réserve, éventuellement, de données commerciales sensibles. Il est nécessaire de divulguer ce cadre pour qu'il serve non seulement d'outil de gestion interne, mais également de moyen pour que le Parlement et le public puissent tenir les gestionnaires de la dette responsables. Rendre ce cadre public améliorerait la transparence et renforcerait la reddition de comptes à l'égard du programme de gestion des emprunts en devises.

8.82 Le ministère des Finances devrait élaborer un cadre de gestion du portefeuille d'actifs de liquidités internationales et d'engagements en devises et le rendre public.

Réponse du Ministère : *Les activités du Ministère en ce qui a trait à la gestion de l'actif et du passif en devises sont déjà régies par un cadre précis. Le Ministère continue d'élaborer des améliorations et respecte les meilleures pratiques émergentes, et il tentera d'accroître la transparence des opérations en devises. À l'heure actuelle, un grand nombre de détails sur les opérations du gouvernement en devises sont communiqués chaque année dans le rapport annuel sur le Compte du fonds des changes, lequel comprend des états financiers étudiés par le Bureau du vérificateur général du Canada. Compte tenu de la nature délicate des opérations sur le plan commercial et des répercussions possibles sur le marché de certaines des informations, il est parfois impossible de dévoiler toutes les opérations à la population.*

Gestion du risque et régie

Un environnement qui évolue

8.83 Avec l'augmentation de l'encours de la dette et du ratio de la dette au PIB à la fin des années 1980 et au début des années 1990, les gouvernements ont pris douloureusement conscience du coût financier des emprunts. Ils se sont rendu compte de l'importance des techniques mises au point pour minimiser les coûts et les risques. Plus récemment, avec la mondialisation des marchés et l'éventail accru d'instruments financiers et de

techniques de gestion des portefeuilles, une nouvelle dimension s'est ajoutée à la complexité de la gestion de la dette. Aujourd'hui, de nombreux gouvernements ont commencé à se doter d'une capacité de gestion des risques et bon nombre ont réorganisé la structure de gestion de la dette.

8.84 **Gestion du risque.** Le risque est composé de deux éléments : la probabilité qu'un événement se produise et les conséquences de cet événement. Un gestionnaire de la dette est confronté aux risques que le marché lui-même provoque — le risque du taux d'intérêt et le risque du taux de change — et aux risques extérieurs au marché, particulièrement le risque opérationnel, le risque de contrepartie et le risque de refinancement.

8.85 Pour gérer le risque, les gestionnaires de la dette veulent faire des choix qui, soit minimiseront les coûts étant donné les risques, soit minimiseront les risques étant donné les coûts. Leur objectif est de constituer un portefeuille d'emprunt qui reflète le mieux ces choix. Lorsque leur objectif est de maintenir des marchés intérieurs profonds et liquides, les gestionnaires de la dette s'efforcent de concevoir une stratégie qui réponde le mieux à cet objectif tout en n'augmentant pas le risque de refinancement. Lorsque les emprunts du gouvernement sur le marché intérieur jouent un rôle moins important (lorsque les emprunts sont en grande partie effectués sur les marchés étrangers), les gestionnaires de la dette peuvent adopter une approche plus opportuniste pour emprunter de façon efficace par rapport au coût. Le Canada fait les deux. Sur les marchés intérieurs, il adopte une approche stratégique et s'efforce de constituer un portefeuille qui correspond à ses objectifs en matière de liquidités et de coûts tout en se protégeant du risque de refinancement. Sur les marchés des changes, il peut être plus audacieux puisqu'il n'a pas à se soucier de maintenir la liquidité des marchés.

8.86 En 1997, la Banque du Canada a établi un module de la gestion du risque (MGR) pour surveiller tous les risques que pose le portefeuille de réserves de liquidités internationales. Ces risques comprennent le risque de contrepartie (le risque que le bénéficiaire du placement ne paie pas au complet à l'échéance) et le risque du taux de change (le risque que pose un dollar qui fluctue). Le MGR est également chargé de surveiller les risques de crédit et de marché pour les autres activités du gouvernement (les transactions sur l'or et les dépôts du gouvernement, par exemple) et non uniquement les risques de change. Le Comité de gestion du risque (CGR) supervise les travaux du MGR; il est composé de cadres supérieurs du ministère des Finances et de la Banque du Canada.

8.87 Le MGR mesure et surveille le risque en se servant de modèles informatiques de pointe. Quatre professionnels hautement spécialisés assurent l'expertise technique nécessaire à la gestion de cette activité. Leurs compétences sont en forte demande dans l'industrie financière. De fait, le taux de roulement du Module au cours de l'année dernière a été de 100 p. 100. Trois des spécialistes ont quitté le Module pour le secteur privé.

8.88 La tâche du Module ne consiste pas seulement à mesurer et à surveiller le risque, mais également à rendre compte tous les trimestres au Comité de gestion du risque (CGR). La clarté de ses rapports s'améliore, mais ceux-ci sont hautement techniques et très complexes. En raison de la nouveauté de l'activité et de la complexité du travail, le CGR déploie énormément d'efforts pour établir sa base de connaissances afin de surveiller et de superviser efficacement la gestion du risque.

8.89 Nous pensons que la clé de cet effort est la continuité du personnel du Module. Il est important que la Banque et le gouvernement soient en mesure d'attirer et de garder du personnel

Il est important que la Banque du Canada et le gouvernement soient en mesure d'attirer et de garder du personnel spécialisé et qualifié pour le Module de la gestion du risque.

spécialisé et qualifié pour le MGR et d'exercer une surveillance par l'entremise du CGR.

8.90 Nous avons souligné plus tôt dans le chapitre que le gouvernement devrait établir un ensemble d'objectifs de rendement pour tout son portefeuille de dette contractée sur le marché canadien. Nous avons également indiqué que, étant donné la baisse de l'encours de la dette et du ratio de la dette au PIB, il faudra envisager de jouer un rôle plus actif pour maintenir un portefeuille qui réponde aux objectifs du programme pour ce qui est des coûts, de la stabilité et de la liquidité des marchés. Actuellement, le Ministère évalue les risques associés à la dette en monnaie canadienne en se servant de techniques semblables à celles qu'il utilise pour la dette en devises.

Nous pensons que l'approche à la gestion du risque adoptée pour la gestion de la dette en devises pourrait s'appliquer également à la gestion de la dette contractée au pays.

8.91 Ces risques intérieurs ne sont pas définis explicitement comme étant la responsabilité du MGR ou du CGR. Ils relèvent directement du Ministère, auquel la Banque du Canada prête son concours. Pourtant, à part le maintien de marchés profonds et liquides, les objectifs de gestion de la dette en monnaie canadienne sont semblables à ceux de la gestion de la dette en devises, et les risques sont semblables dans les deux cas. Nous pensons que l'approche à la gestion de la dette suivie pour la gestion de la dette en devises devrait s'appliquer à la gestion de la dette contractée au pays.

8.92 Le ministère des Finances devrait travailler en collaboration avec la Banque du Canada pour élargir le rôle du Module de la gestion du risque et celui du Comité de gestion du risque, outre leurs responsabilités actuelles de gestion de la dette en devises. Ces responsabilités devraient comprendre la surveillance, les rapports et les conseils relatifs aux questions de gestion du risque pour le portefeuille de la dette en monnaie canadienne.

Réponse du Ministère : *Le Ministère insiste sur le fait que, bien que cela ne soit pas sous la direction du Comité de gestion du risque, il réexamine et contrôle constamment et de manière attentive et rigoureuse les risques liés au portefeuille des engagements intérieurs. Le Ministère reconnaît qu'une réévaluation du rôle possible du Comité de gestion du risque dans la gestion de la dette intérieure pourrait être profitable, et il a déjà pris des mesures pour la mettre en oeuvre.*

Régie de la gestion de la dette du Canada

8.93 Au Canada, le modèle utilisé pour établir les stratégies de gestion de la dette est utilisé depuis 10 ou 15 ans. Au cours de cette période, la dette du Canada a augmenté considérablement alors que sa capacité de rembourser s'est amoindrie, ce qui a sensibilisé vivement les gestionnaires et les décideurs à l'arbitrage ou au compromis à faire entre les emprunts à court terme pour minimiser les frais de service de la dette et l'augmentation du risque que cette stratégie comporte. Bien que les perspectives financières du Canada se soient améliorées considérablement depuis, le choix de la bonne stratégie n'est certainement pas plus facile. Si la dette continue de diminuer, maintenir la liquidité des marchés posera un nouveau défi. De plus, les gestionnaires sont confrontés à des marchés mondiaux beaucoup plus complexes qu'ils ne l'étaient il y a même cinq ans. Parallèlement, les techniques d'évaluation du risque et les stratégies pour le gérer se sont améliorées.

8.94 Le Canada n'est pas le seul à devoir faire de tels choix; les gestionnaires de la dette de tous les pays du G–7 sont confrontés à des problèmes semblables et s'efforcent de minimiser les coûts et les risques. De nombreux pays, à l'instar du Canada, ont établi à divers degrés une capacité de gestion du risque pour gérer les stratégies qu'ils utilisent.

8.95 Certains pays ont réorganisé leurs activités de gestion de la dette en

établissant des organismes distincts, par exemple, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, l'Irlande, la Nouvelle-Zélande, le Portugal et la Suède. Comme l'indique un document de travail du Fonds monétaire international (FMI),

[traduction]

> ...une politique de gestion de la dette efficiente, transparente et responsable exige une structure organisationnelle indépendante de l'influence politique, des objectifs et des critères de rendement clairement définis, et l'application de principes de saine gestion du risque.

8.96 D'autres pays, comme les États-Unis et la France, n'ont pas d'organismes distincts mais reconnaissent la nécessité d'obtenir des conseils indépendants au plus haut niveau sur les activités de gestion de la dette. Récemment, la France a annoncé la création de deux comités qui, avec les principaux courtiers, seront en mesure de donner des conseils complets et indépendants au gouvernement sur les principales caractéristiques de sa stratégie de gestion de la dette :

- Le Comité des marchés, présidé par le directeur du Trésor, qui comptera parmi ses membres les dirigeants des principales maisons de courtage françaises et étrangères, sera chargé de fournir des conseils sur les questions opérationnelles.

- Le Comité stratégique, composé de personnalités venant d'horizons divers (professionnels du monde bancaire et financier, investisseurs, économistes, universitaires), conseillera le gouvernement sur les grandes orientations de la politique d'émission de la dette.

8.97 Les gestionnaires de la dette du Canada ont besoin eux aussi de conseils complets et indépendants sur l'élaboration de stratégies de gestion de la dette. Cependant, le processus actuel présente un inconvénient, à savoir que les conseils semblent porter essentiellement sur les questions techniques quotidiennes comme la fréquence des adjudications plutôt que sur les stratégies globales. Ces questions sont importantes, mais il ne suffit pas de les régler. Assurer le programme le plus efficient et efficace qui soit dans le contexte d'une stratégie donnée est valable et doit être encouragé, mais la question de savoir si la stratégie est la bonne se pose toujours.

8.98 Établir une stratégie signifie élaborer une structure de portefeuille qui est conforme à la volonté du gouvernement d'accepter des risques et à la nécessité de minimiser et de stabiliser les coûts et de maintenir la liquidité des marchés. Cela suppose aussi obtenir des conseils sur le choix des indicateurs et des objectifs appropriés. Par exemple, l'objectif actuel à l'égard de la part des titres à taux fixe de la dette est-il approprié, compte tenu de la situation financière actuelle, des risques de marché et des risques politiques?

Le processus d'obtention de conseils complets et indépendants présente un inconvénient, à savoir que les conseils semblent porter essentiellement sur les questions techniques quotidiennes plutôt que sur les stratégies globables.

8.99 Le ministère des Finances devrait entreprendre un examen stratégique global de sa régie de la gestion de la dette et envisager d'autres moyens d'obtenir les conseils indépendants et complets dont ont besoin les gestionnaires de la dette aujourd'hui.

8.100 Il devrait notamment examiner les relations entre la Banque du Canada, Placements Épargne Canada et le Ministère et déterminer si elles continuent de répondre aux besoins d'une gestion efficace de la dette.

Réponse du Ministère : *Le Ministère estime que le modèle canadien de régie de la gestion de la dette fonctionne très bien. Toutefois, compte tenu du contexte fluctuant des emprunts à l'échelle mondiale et des progrès réalisés dans le domaine de la technologie, nous allons continuer à suivre les meilleures pratiques à cet égard. Nous allons réexaminer les cadres de régie d'emprunteurs souverains comparables au Canada et nous allons*

déterminer les meilleures pratiques à adopter pour celui-ci.

Conclusion

8.101 L'objet du chapitre était de déterminer dans quelle mesure le ministère des Finances surveille l'efficacité de son activité de gestion de la dette et d'évaluer sa régie globale.

8.102 Nous avons constaté qu'il s'agit d'un programme bien géré dans l'ensemble. Les personnes qui le gèrent sont très dévouées et recherchent l'efficacité du programme. Elles sont sensibilisées à l'évolution des outils à leur disposition et à l'évolution de la situation économique et financière qui influe sur la gestion de la dette.

Malgré l'amélioration de la situation économique et financière du Canada, la stratégie du gouvernement à l'égard de la gestion du portefeuille de la dette est plus prudente qu'en 1997.

8.103 À l'instar des gestionnaires de la dette de nombreux autres pays, le ministère des Finances et la Banque du Canada ont mis en place ou sont en train d'élaborer les techniques de modélisation de pointe nécessaires pour gérer efficacement la dette de 460 milliards de dollars contractée sur les marchés par le Canada. Cela veut dire être en mesure d'offrir aux décideurs l'information nécessaire pour choisir les stratégies d'endettement les plus appropriées, étant donné les contraintes, ainsi que de surveiller et d'exécuter le programme en regard de normes de rendement appropriées. Nous avons remarqué, particulièrement, que malgré l'amélioration de la situation économique et financière du Canada, la stratégie du gouvernement à l'égard du portefeuille de la dette est plus prudente qu'en 1997. Cette stratégie peu encline au risque est motivée par les préoccupations suivantes : malgré le redressement de l'économie, l'encours de la dette demeure important; le ratio de la dette au PIB, même s'il est en baisse, demeure élevé; les préoccupations relatives à l'unité nationale demeurent; et les agences de cotation dont les rôles sont de tenir les investisseurs informés n'ont pas rehaussé la cote du Canada.

8.104 Le gouvernement a continué de lever une plus forte proportion de sa dette en titres dont les termes à courir sont plus longs et ce, à un rythme accéléré, même s'il a éliminé ses déficits et enregistré des excédents plus tôt que prévu. Évidemment, cette décision ne fait pas partie de l'étendue de notre vérification, mais il nous incombe de faire état du manque de transparence relatif aux coûts de cette décision. Si les avantages ont été communiqués, les coûts prévus ne l'ont pas été. Nous encourageons le gouvernement à être transparent non seulement au sujet des avantages de ses décisions, mais aussi des coûts de celles-ci.

8.105 Le gouvernement mesure son rendement et en rend compte en fonction des indicateurs de rendement et des objectifs qu'il a établis. Mais l'éventail des objectifs est trop étroit. Nous suggérons au gouvernement d'élargir son éventail d'indicateurs ou de mesures du rendement pour guider sa gestion de la dette et surveiller son rendement par rapport à ceux-ci. Pour assurer la reddition de comptes, nous encourageons le gouvernement à faire preuve de transparence à ce sujet également.

8.106 Nous pensons aussi que des mesures de rendement comme celles dont nous avons discuté dans ce chapitre s'appliquent tant au marché en monnaie canadienne qu'au marché en devises. Cependant, nous reconnaissons que si l'objectif général de la levée de fonds sur les deux marchés est de fournir à l'État un financement stable à faible coût, le gouvernement a également la responsabilité de favoriser la liquidité des marchés sur le marché intérieur.

8.107 Le gouvernement lève également des fonds sur le marché des titres au détail en monnaie canadienne auprès des Canadiens, grâce aux obligations d'épargne du Canada et aux obligations à prime du Canada. Nous croyons savoir

que le gouvernement espère maintenir constante la part de la dette totale en titres au détail et qu'il s'est fixé également pour objectif d'obtenir un financement stable à faible coût sur ce marché. Cependant, malgré les efforts déployés récemment pour les titres au détail et la création d'un organisme de service spécial pour les commercialiser de façon dynamique, rien ne prouve de façon concluante que le programme est rentable. Nous craignons que l'objectif de rentabilité ne soit contraire à l'objectif de maintien d'une part donnée des titres au détail par rapport à l'encours de la dette. Nous croyons savoir que le gouvernement entreprend un examen des divers aspects du programme des titres au détail. Nous l'encourageons à inclure dans cet examen une évaluation de la cohérence entre la poursuite de la rentabilité et un objectif quantitatif. Nous encourageons également le gouvernement à communiquer au public les résultats de son examen.

8.108 Nous pensons que les risques de l'ensemble du portefeuille de la dette contractée sur les marchés devraient être gérés de façon semblable, selon l'approche utilisée actuellement pour la composante en devises de la dette. Ce commentaire ne doit pas être interprété comme un commentaire négatif sur la gestion du risque de la dette en monnaie canadienne, mais plutôt comme un encouragement, à savoir que le Ministère devrait tirer parti d'un processus qui lui permet de profiter d'avis indépendants les plus vastes possibles sur la gestion de ces risques.

8.109 Nous nous interrogeons sur la capacité du Ministère d'obtenir des conseils complets et indépendants pour guider la conception de ses stratégies de gestion de la dette. Nous pensons que le processus actuel présente un inconvénient, car ceux qui fournissent les conseils ne sont pas suffisamment indépendants du processus. D'autres pays ont adopté d'autres méthodes, et nous encourageons le gouvernement à les examiner.

8.110 Enfin, nous reconnaissons que le Canada a une dette importante et que la gestion de cette dette doit être transparente pour les marchés. Il faut du temps et une bonne planification pour en changer l'orientation. C'est l'essence de l'approche que nous proposons.

À propos de la vérification

Objectifs

La gestion de la dette fédérale contractée sur les marchés est la responsabilité du ministère des Finances, qui travaille en collaboration avec la Banque du Canada et Placements Épargne Canada. Il y a trois ans, nous avons publié une étude visant à informer les députés et les autres parties intéressées au sujet de la façon dont le gouvernement fédéral lève et gère sa dette contractée sur les marchés. Dans le cadre de la vérification actuelle, nous avons examiné de près certaines caractéristiques essentielles du programme de gestion de la dette. Plus particulièrement, les objectifs de la vérification étaient :

- d'évaluer le caractère adéquat de l'approche en matière de régie et de contrôle de la gestion du risque, étant donné l'évolution du mode de gestion de la dette;
- de déterminer si le Ministère examine systématiquement le rendement de ses pratiques de gestion de la dette par rapport aux objectifs établis pour le programme.

Étendue

Comme pour notre étude précédente, la vérification a porté sur la partie de la dette fédérale levée directement par le gouvernement sur les marchés financiers. Elle ne comprend donc pas les passifs au titre des régimes de retraite de la fonction publique, des sociétés d'État et les autres passifs éventuels.

Méthode

Nous avons tiré parti des connaissances acquises au cours de notre étude du programme de gestion de la dette. Nous avons examiné les publications sur la gestion de la dette, étudié les pratiques de gestion de la dette d'autres administrations, tant au Canada que dans d'autres pays, et consulté des experts des marchés financiers et de la gestion de la dette. Nous avons examiné les dossiers de projets, les analyses du Ministère et les études commandées par le Ministère sur la gestion de la dette. Nous avons également interviewé des fonctionnaires du programme de gestion de la dette du ministère des Finances, du Département des Marchés financiers de la Banque du Canada et de Placements Épargne Canada, organisme établi en 1997 pour gérer les titres au détail du Canada.

Critères

Pour évaluer le cadre de régie et les pratiques de mesure du rendement du programme, nous avons cherché des éléments probants montrant que la haute direction établit des critères et des attentes clairs en matière de rendement, détermine les risques importants associés au programme, veille au maintien de capacités appropriées à la mission et aux objectifs du programme, surveille les activités, évalue les résultats et rend compte du rendement.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Ronald C. Thompson
Directeur principal : Jeff Greenberg
Directeurs : Basil Zafiriou et John Apt

Richard Domingue
Paul Zind

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec M. Jeff Greenberg.

Rapport du vérificateur général du Canada à la Chambre des communes – 2000
Table des matières

Volume 1 – Avril 2000

Chapitre

Avant-propos et Points saillants

1 La qualité du service

2 Développement des ressources humaines Canada – La qualité du service au niveau local

3 Citoyenneté et Immigration Canada – Le volet économique du programme canadien d'immigration

4 Affaires indiennes et du Nord Canada – L'enseignement primaire et secondaire

Chapitres 5 et 6

5 Agence des douanes et du revenu du Canada – Les voyageurs arrivant au Canada : la gestion des risques aux points d'entrée

6 Agence des douanes et du revenu du Canada et ministère des Finances – Le traitement des demandes de crédit d'impôt pour la recherche scientifique et le développement expérimental

7 Gendarmerie royale du Canada – Les services offerts aux responsables de l'application de la loi

8 Ministère des Finances – La gestion de la dette du Canada : les nouveaux défis à relever

9 La rationalisation du régime de gestion des ressources humaines : une étude de l'évolution des rôles et des responsabilités

Rapport du

vérificateur général du Canada

à la Chambre des communes

Chapitre 9

La rationalisation du régime de gestion des ressources humaines : une étude de l'évolution des rôles et des responsabilités

Avril 2000

Le Rapport d'avril 2000 comporte 9 chapitres ainsi que l'Avant–propos et les Points saillants. Pour mieux répondre aux besoins de nos clients, il est disponible sur divers supports. Pour obtenir d'autres documents ou les obtenir sur un autre support, voir la Table des matières et le bon de commande à la fin du présent document.

Dans le présent rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2000
N° de catalogue FA1–2000/1–9F
ISBN 0–662–84535–8

English copies also available

Chapitre 9

La rationalisation du régime de gestion des ressources humaines

Une étude de l'évolution des rôles et des responsabilités

Table des matières

		Page
Points saillants		9–5
Introduction		9–7
	Le cadre législatif directeur	9–8
	Les principaux intervenants dans la gestion	9–8
	Les nombreux autres intervenants	9–9
	Objet de l'étude	9–10
Observations		9–10
	Historique des préoccupations suscitées par le régime de gestion des ressources humaines	9–10
	Un cadre de gestion des ressources humaines désuet et indûment complexe	9–12
	Des pressions exigent que l'on agisse sans tarder	9–13
	Certains pas ont été faits dans la bonne direction, mais une réforme plus vaste s'impose	9–17
	Les systèmes de gestion des ressources humaines sont lourds, coûteux et désuets	9–18
	Des pas dans la bonne direction	9–20
	Le système de dotation : une importante source de frustration	9–21
	Le rôle du greffier du Conseil privé dans la coordination des changements nécessaires	9–24
	Le rôle du sous-ministre dans la gestion du ministère	9–27
	Le rôle de la Commission de la fonction publique	9–29
	Le rôle du Conseil du Trésor et de son secrétariat	9–31
Conclusion		9–32
À propos de l'étude		9–35
Pièces		
9.1	Valeurs de la fonction publique	9–8
9.2	Problèmes de longue date relevés par le Comité D'Avignon	9–11
9.3	Principales constatations de l'étude de l'APEX	9–14
9.4	Constituer un effectif de calibre mondial – certaines constatations du Rapport Duxbury	9–15
9.5	Incidence d'une décision de la Cour fédérale sur la dotation	9–22
9.6	Le « principe du mérite » ou le « système du mérite »	9–23
9.7	Temps moyen pour doter un poste par voie de concours interne (restreint)	9–24
9.8	Principaux messages de La Relève	9–25
Annexes		
A	Résumé des rôles et des responsabilités de quelques-uns des nombreux intervenants dans la gestion des ressources humaines à la fonction publique	9–36
B	Études du gouvernement fédéral et autres études sur la gestion des ressources humaines dans la fonction publique, 1967–2000	9–41

La rationalisation du régime de gestion des ressources humaines

Une étude de l'évolution des rôles et des responsabilités

Points saillants

9.1 Nous avons réalisé cette étude pour attirer l'attention du Parlement sur l'urgence de régler des problèmes de longue date et de s'attaquer aux nouveaux défis liés à la gestion des ressources humaines dans la fonction publique.

9.2 Le cadre actuel qui régit la gestion des ressources humaines dans le « noyau » de la fonction publique est dépassé et indûment complexe. Les systèmes administratifs sont lourds, coûteux et désuets. Ce cadre ne convient pas à un environnement qui exige souplesse et adaptabilité et qui est confronté à des défis majeurs en matière de gestion des ressources humaines et à un marché du travail de plus en plus concurrentiel.

9.3 La dotation dans la fonction publique est une source importante de frustration tant pour les gestionnaires que pour les employés. Le système, axé sur les règles, est inefficient. Les gestionnaires doivent posséder plus de pouvoirs en matière de dotation, mais ils doivent également être tenus de rendre compte de leurs décisions, et ce, de façon plus claire. Les intérêts des employés doivent être respectés, mais il est urgent de moderniser et de rationaliser le système de dotation et les mécanismes de recours connexes.

9.4 Depuis longtemps, on s'inquiète au sujet de la « responsabilité éparpillée » en matière de gestion des ressources humaines. La responsabilité et l'obligation de rendre compte des changements nécessaires pour simplifier, rationaliser et renforcer le régime actuel de gestion des ressources humaines doivent être clairement attribuées et appuyées adéquatement. Cela est particulièrement important dans les domaines où la responsabilité est divisée.

- Dans la gestion des ressources humaines, les sous-ministres — les dirigeants des principales organisations du gouvernement — sont considérés comme étant responsables avant tout de l'administration d'un cadre prescrit par les organismes centraux. Le rôle des sous-ministres doit évoluer de façon importante. Ils doivent être les principaux responsables de l'établissement et du maintien d'un milieu de travail sain dans leurs ministères et leurs responsabilités à l'égard de la gestion des ressources humaines doivent être énoncées officiellement. Les sous-ministres doivent être tenus de rendre compte de la façon dont leurs ministères s'acquittent de ces responsabilités, et ce, de façon claire.
- La Commission de la fonction publique doit engager un dialogue avec le Parlement sur les changements à apporter à ses activités et à la façon de s'acquitter de ses responsabilités pour assurer la protection du principe du mérite. Ce dialogue doit porter sur la nécessité d'une réforme législative de la dotation. La Commission doit aussi améliorer l'information communiquée sur le rendement des ministères quant au respect des dispositions et des principes de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*.
- Le Conseil du Trésor doit améliorer l'information qu'il communique au Parlement sur les aspects de la gestion des ressources humaines dont il est responsable. De plus, il faut préciser la responsabilité des sous-ministres quant à l'information communiquée sur la qualité et l'efficacité de la gestion des ressources humaines de leurs ministères.

Contexte et autres observations

9.5 Le « noyau » de la fonction publique est maintenant beaucoup plus petit qu'il ne l'a été depuis le début des années 1970. Au cours des dix dernières années, il a diminué de près de 100 000 employés et comptait quelque 143 000 employés à la fin de 1999. La réduction des effectifs, la dévolution, la privatisation, le recrutement limité et d'autres mesures ont contribué à cette diminution. Plus de 50 000 fonctionnaires ont quitté le « noyau » de la fonction publique (dont le Conseil du Trésor est l'employeur) pour des « employeurs distincts » comme l'Agence des douanes et du revenu du Canada.

9.6 Les travailleurs du savoir représentent maintenant 55 p. 100 des fonctionnaires (en hausse par rapport à 33 p. 100 il y a 15 ans). Ils nourrissent de nouvelles attentes à l'égard du milieu de travail, qui rendent les changements encore plus nécessaires.

9.7 Le pourcentage des fonctionnaires âgés de 45 à 54 ans a pratiquement doublé au cours des 14 dernières années. En outre, d'ici une dizaine d'années, 70 p. 100 des hauts fonctionnaires seront admissibles à la retraite. Cela laisse présager une crise du leadership. De plus, les jeunes sont sous-représentés : le pourcentage des fonctionnaires de moins de 35 ans est à peu près la moitié de celui de la main-d'oeuvre canadienne.

9.8 En 1996, le Secrétariat du Conseil du Trésor estimait qu'il existait 840 taux de rémunération distincts et 70 000 règles régissant la paie et les avantages sociaux. En 1997, les manuels du personnel et d'administration de la paie du Conseil du Trésor comptaient plus de 12 000 pages d'instructions. Il faut 119 jours civils en moyenne pour mener à terme un concours interne dans le « noyau » de la fonction publique, sans compter le temps de traitement des appels. C'est à peu près deux fois plus que le temps qu'il n'en faut dans certaines organisations quasi publiques, selon celles-ci. Pour un nouveau poste qui doit être classifié, la dotation exige 230 jours civils en moyenne — près de huit mois.

Dans sa réponse commune, le gouvernement convient de la nécessité d'un cadre solide pour la gestion des ressources humaines et de l'importance d'une fonction publique saine. Il est plus optimiste que le vérificateur général face à certaines questions et fait mention de récentes initiatives visant à régler certains problèmes. Dans sa réponse complémentaire, la Commission de la fonction publique a indiqué qu'elle poursuivait ses efforts pour améliorer les systèmes de dotation et pour amorcer un dialogue avec le Parlement.

Introduction

9.9 Les femmes et les hommes qui composent la fonction publique du Canada offrent des services essentiels aux Canadiens. Ces services vont du traitement de prestations et de l'approbation de nouveaux médicaments à la communication d'information sur laquelle la population s'appuie pour prendre des décisions personnelles ou d'affaires. Les fonctionnaires conseillent également les ministres du jour au sujet de questions et de choix de politiques dans un large éventail de domaines. Les Canadiens s'attendent à ce que leurs fonctionnaires soient impartiaux et offrent des services honnêtes, équitables, objectifs et d'un bon rapport coût-efficacité.

9.10 Le Canada est réputé comme étant dans le monde l'un des meilleurs pays où il fait bon vivre et travailler. Notre fonction publique fédérale est tout aussi bien vue par ceux qui reconnaissent le rôle essentiel qu'elle joue dans l'élaboration et la prestation des programmes et des services qui font partie intégrante de notre mode de vie. Toutefois, la fonction publique fait face à d'importants défis en matière de gestion des ressources humaines. De plus, il existe de graves préoccupations à propos du caractère adéquat et de la souplesse du régime de gestion des ressources humaines.

9.11 Le bien-être organisationnel de la fonction publique, et partant, sa capacité de produire des résultats, dépend de sa capacité d'attirer, de perfectionner et de maintenir en poste un personnel qualifié. Un régime efficace de gestion des ressources humaines est essentiel pour y parvenir. Cela est particulièrement important étant donné les fortes pressions que subit la fonction publique, les mutations du marché du travail et les demandes croissantes auxquelles sont confrontés les fonctionnaires.

9.12 La fonction publique cherche à recruter des personnes très compétentes possédant les qualités et les habiletés nécessaires, grâce à un système de dotation impartial et fondé sur le principe du mérite. Ces principes ont suscité la création d'une fonction publique professionnelle, où l'on fait carrière. Ils sous-tendent le cadre législatif et institutionnel que le Parlement a créé pour régir la gestion des ressources humaines.

9.13 Les gestionnaires ne sont pas libres de gérer les personnes comme bon leur semble. Que ce soit dans le secteur privé ou dans le secteur public, ils doivent suivre un cadre réglementaire et respecter les politiques, les directives et les lignes directrices de leur organisation. La plupart des organisations créent des systèmes de ressources humaines qui, s'ils sont conçus adéquatement, aident les gestionnaires à gérer leur personnel.

La fonction publique fait face à d'importants défis en matière de gestion des ressources humaines.

9.14 Les fonctionnaires sont gérés suivant un cadre directeur qui remonte à 1967, où différentes lois ont énoncé les rôles et les responsabilités des organisations gouvernementales s'occupant de « gestion du personnel ». De nombreuses études réalisées au cours des 30 dernières années ont révélé qu'un changement fondamental était fortement souhaitable, voire essentiel, et ont recommandé des changements importants à ce cadre. Les études actuelles sont parvenues aux mêmes conclusions. Pourtant, le changement a été circonscrit à une évolution dans les limites du cadre, lequel est demeuré à peu près inchangé.

9.15 Aujourd'hui, les attentes des gestionnaires de la fonction publique exigent une gestion des ressources humaines souple, qui réponde aux besoins et qui soit à-propos. Il est temps de régler les problèmes qui font depuis longtemps obstacle à l'amélioration de la gestion dans la fonction publique.

9.16 Par les lois qu'il adopte, le Parlement décide comment la fonction publique doit être gérée. Lorsqu'il

M121

IMPORTANT NOTE CONCERNING THE FOLLOWING PAGES

THE PAGES WHICH FOLLOW HAVE BEEN FILMED TWICE IN ORDER TO OBTAIN THE BEST REPRODUCTIVE QUALITY

USERS SHOULD CONSULT ALL THE PAGES REPRODUCED ON THE FICHE IN ORDER TO OBTAIN A COMPLETE READING OF THE TEXT.

REMARQUE IMPORTANTE CONCERNANT LES PAGES QUI SUIVENT

LES PAGES SUIVANTES ONT ÉTÉ REPRODUITES EN DOUBLE AFIN D'AMÉLIORER LA QUALITÉ DE REPRODUCTION

LES UTILISATEURS DOIVENT CONSULTER TOUTES LES PAGES REPRODUITES SUR LA FICHE AFIN D'OBTENIR LA LECTURE DU TEXTE INTÉGRAL

micromedia
a division of IHS Canada

20 Victoria Street
Toronto, Ontario M5C 2N8
Tel.: (416) 362-5211
Toll Free: 1-800-387-2689
Fax: (416) 362-6161
Email: info@micromedia.on.ca

examine les budgets et les rapports redditionnels du gouvernement et les questions concernant la fonction publique, il joue un rôle essentiel en veillant au maintien de la compétence et de la capacité de la fonction publique.

Le cadre législatif directeur

Le cadre législatif vise à assurer le respect des valeurs fondamentales de la fonction publique.

9.17 Le cadre directeur de gestion des ressources humaines des 20 ministères et des quelque 60 organismes qui constituent le « noyau » de la fonction publique comporte trois lois adoptées en 1967 : la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, la *Loi sur la gestion des finances publiques* et la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*. Une quatrième loi, la *Loi sur la pension de la fonction publique*, établit les régimes de retraite pour la fonction publique du Canada. Le cadre législatif vise à assurer le respect des valeurs fondamentales de la fonction publique et la protection et la surveillance du principe du mérite (voir la pièce 9.1).

9.18 La *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* a introduit la négociation collective, à laquelle environ 85 p. 100 des employés sont maintenant assujettis. En règle générale, le régime de négociation collective respecte les principes et les processus établis par la loi pour régir les relations entre les employeurs et leurs employés. Exceptions de taille dans la fonction publique, la classification des emplois et la dotation en sont toutefois exclues.

9.19 Depuis 1967, plusieurs lois se sont ajoutées à ce cadre directeur, dont la *Loi sur les langues officielles*, la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, la *Charte canadienne des droits et libertés*, la *Loi sur l'accès à l'information*, la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*.

Les principaux intervenants dans la gestion

9.20 Aujourd'hui, le Conseil du Trésor, le Bureau du Conseil privé, la Commission de la fonction publique et les ministères responsables jouent des rôles essentiels en matière de gestion des ressources humaines dans le « noyau » de la fonction publique. Les entités fédérales qui ne font pas partie du « noyau » jouissent d'une plus grande autonomie à cet égard.

9.21 **Le Conseil du Trésor.** En vertu de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, le Conseil du Trésor agit, au nom du gouvernement, comme « employeur » pour le « noyau » de la fonction publique. Le Conseil du Trésor est un comité du Cabinet qui possède, en vertu de la loi, des pouvoirs en matière de gestion financière et de dépenses, de service et d'innovation, de technologies de l'information, et de gestion des ressources humaines. Dans ce domaine, les ministres du Conseil du Trésor ont pour rôle d'assurer le maintien en poste d'un effectif solide, représentatif et compétent. Par l'entremise du Secrétariat du Conseil du Trésor, le Conseil consulte les syndicats et négocie avec eux. De plus, le Conseil du Trésor est généralement responsable, selon la *Loi sur la gestion des finances publiques*, de la politique administrative ainsi que de la gestion financière et de la gestion du personnel (à l'exception des nominations,

Pièce 9.1

Valeurs de la fonction publique

Source : Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique (le Rapport Tait)

« Une organisation publique n'a pas et ne peut pas avoir les mêmes marges de manoeuvre dont jouissent les organisations du secteur privé. Elle devra toujours respecter des normes plus élevées de transparence et de respect des procédures afin de dissiper toute crainte de favoritisme, interne ou externe, lorsqu'elle s'acquitte de ses fonctions de fiduciaire de la confiance du public et qu'elle gère des fonds publics. Pour cette raison, le principe du "mérite" devra encore et toujours faire l'objet de mesures de protection et de surveillance si l'on tient à ce que le public continue à avoir confiance [dans les] institutions publiques. »

examine les budgets et les rapports redditionnels du gouvernement et les questions concernant la fonction publique, il joue un rôle essentiel en veillant au maintien de la compétence et de la capacité de la fonction publique.

Le cadre législatif directeur

Le cadre législatif vise à assurer le respect des valeurs fondamentales de la fonction publique.

9.17 Le cadre directeur de gestion des ressources humaines des 20 ministères et des quelque 60 organismes qui constituent le « noyau » de la fonction publique comporte trois lois adoptées en 1967 : la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, la *Loi sur la gestion des finances publiques* et la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*. Une quatrième loi, la *Loi sur la pension de la fonction publique*, établit les régimes de retraite pour la fonction publique du Canada. Le cadre législatif vise à assurer le respect des valeurs fondamentales de la fonction publique et la protection et la surveillance du principe du mérite (voir la pièce 9.1).

9.18 La *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* a introduit la négociation collective, à laquelle environ 85 p. 100 des employés sont maintenant assujettis. En règle générale, le régime de négociation collective respecte les principes et les processus établis par la loi pour régir les relations entre les employeurs et leurs employés. Exceptions de taille dans la fonction publique, la classification des emplois et la dotation en sont toutefois exclues.

9.19 Depuis 1967, plusieurs lois se sont ajoutées à ce cadre directeur, dont la *Loi sur les langues officielles*, la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, la *Charte canadienne des droits et libertés*, la *Loi sur l'accès à l'information*, la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*.

Les principaux intervenants dans la gestion

9.20 Aujourd'hui, le Conseil du Trésor, le Bureau du Conseil privé, la Commission de la fonction publique et les ministères responsables jouent des rôles essentiels en matière de gestion des ressources humaines dans le « noyau » de la fonction publique. Les entités fédérales qui ne font pas partie du « noyau » jouissent d'une plus grande autonomie à cet égard.

9.21 **Le Conseil du Trésor.** En vertu de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, le Conseil du Trésor agit, au nom du gouvernement, comme « employeur » pour le « noyau » de la fonction publique. Le Conseil du Trésor est un comité du Cabinet qui possède, en vertu de la loi, des pouvoirs en matière de gestion financière et de dépenses, de service et d'innovation, de technologies de l'information, et de gestion des ressources humaines. Dans ce domaine, les ministres du Conseil du Trésor ont pour rôle d'assurer le maintien en poste d'un effectif solide, représentatif et compétent. Par l'entremise du Secrétariat du Conseil du Trésor, le Conseil consulte les syndicats et négocie avec eux. De plus, le Conseil du Trésor est généralement responsable, selon la *Loi sur la gestion des finances publiques*, de la politique administrative ainsi que de la gestion financière et de la gestion du personnel (à l'exception des nominations,

Pièce 9.1

Valeurs de la fonction publique

Source : Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique (le Rapport Tait)

« Une organisation publique n'a pas et ne peut pas avoir les mêmes marges de manoeuvre dont jouissent les organisations du secteur privé. Elle devra toujours respecter des normes plus élevées de transparence et de respect des procédures afin de dissiper toute crainte de favoritisme, interne ou externe, lorsqu'elle s'acquitte de ses fonctions de fiduciaire de la confiance du public et qu'elle gère des fonds publics. Pour cette raison, le principe du "mérite" devra encore et toujours faire l'objet de mesures de protection et de surveillance si l'on tient à ce que le public continue à avoir confiance [dans les] institutions publiques. »

responsabilité de la Commission de la fonction publique). Le Conseil du Trésor, avec l'appui de son secrétariat, énonce les politiques concernant, entre autres, l'évaluation des emplois, la rémunération, les conditions d'emploi, la formation et le perfectionnement, les relations de travail, le réaménagement des effectifs, les régimes de retraite, les avantages sociaux, l'équité en matière d'emploi et les langues officielles.

9.22 Le Bureau du Conseil privé (BCP). Sous la direction du greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet, le BCP doit veiller au rendement satisfaisant de la fonction publique qui, elle, soutient le premier ministre et le Cabinet. Cette fonction comprend la gestion stratégique des hauts fonctionnaires. Le BCP fournit conseils et appui pour la sélection des sous-ministres et des autres personnes nommées par le gouverneur en conseil, et pour le processus d'appréciation du rendement, de rémunération et de cessation d'emploi de ces personnes. Dans le cas des sous-ministres, il présente également conseils et soutien pour la planification de carrière. En 1993, le Greffier est devenu le chef de la fonction publique; il joue un rôle de chef de file important auprès des sous-ministres et des fonctionnaires en général en établissant l'orientation stratégique et les priorités de gestion de la fonction publique.

9.23 La Commission de la fonction publique (CFP). En vertu de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, la Commission est un mandataire indépendant du Parlement qui possède le pouvoir légal de nommer ou d'assurer la nomination des « personnes qualifiées » dans la fonction publique, ces personnes étant de la fonction publique ou d'ailleurs. Elle veille à ce que les nominations soient fondées sur le principe du mérite « selon ce que détermine la Commission ». La Commission est également chargée de mener des enquêtes et d'effectuer des vérifications au sujet de questions dont elle est responsable et d'administrer les mécanismes de recours en matière de dotation prévus par la *Loi*. Elle met en oeuvre des programmes de formation et de perfectionnement du personnel et aide les sous-ministres adjoints à ce chapitre. Elle a aussi des responsabilités au chapitre de l'équité en matière d'emploi et s'occupe des affaires que lui confient le Conseil du Trésor ou le gouverneur en conseil.

9.24 Les ministères. Les ministres jouissent de vastes pouvoirs sur l'organisation et l'affectation des ressources dans leurs ministères. Les sous-ministres ont la responsabilité et le pouvoir de gérer le ministère pour appuyer leur ministre. Outre cela, la loi confère peu de pouvoirs aux sous-ministres en matière de gestion des ressources humaines. Leurs pouvoirs leur sont plutôt conférés par des instruments de délégation du Conseil du Trésor et de la Commission de la fonction publique.

La loi confère peu de pouvoirs aux sous-ministres en matière de gestion des ressources humaines. Leurs pouvoirs leur sont conférés par des instruments de délégation.

Les nombreux autres intervenants

9.25 Il existe de nombreux autres intervenants. Le Centre canadien de gestion est chargé du perfectionnement de la collectivité des cadres afin d'assurer l'efficacité. Le Réseau du leadership est responsable d'appuyer le développement de réseaux et de promouvoir le renouvellement de la fonction publique ainsi que la gestion centrale de la collectivité des sous-ministres adjoints. Cela indique que ses membres constituent une ressource essentielle.

9.26 Divers comités de gestion jouent également un rôle important. Les deux principaux sont deux comités permanents de sous-ministres :

- le Comité des hauts fonctionnaires (CHF), qui conseille le Greffier sur les nominations de hauts fonctionnaires et d'autres priorités et questions qui touchent la gestion des ressources humaines;
- le Comité consultatif du Secrétariat du Conseil du Trésor (CCSCT), qui conseille le Secrétaire du Conseil du Trésor sur toutes les questions

administratives soumises au Conseil, y compris celles qui ont trait à la « gestion du personnel ».

9.27 D'autres organismes jouent un rôle dans la coordination, la discussion ou l'examen des questions de gestion des ressources humaines ou s'acquittent de fonctions administratives (voir l'annexe A). Parmi eux, l'on retrouve divers organismes permanents ou spéciaux et des institutions de surveillance — le Commissariat aux langues officielles, les bureaux du Commissaire à l'information et du Commissaire à la protection de la vie privée, la Commission canadienne des droits de la personne et la Commission des relations de travail dans la fonction publique, qui administre la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*. Il y a également les 16 syndicats et divers forums employeurs-employés et agents négociateurs, tels que le Conseil national mixte et le Conseil consultatif de la Commission de la fonction publique.

La fonction publique a fait l'objet d'examens et d'analyses approfondis.

Objet de l'étude

9.28 Nous avons réalisé cette étude pour attirer l'attention du Parlement sur l'urgence de régler des problèmes de longue date et de s'attaquer aux nouveaux défis auxquels fait face la gestion des ressources humaines dans le « noyau » de la fonction publique (les organisations pour lesquelles le Conseil du Trésor agit comme « employeur »). La modernisation des lois nécessaires pour régler certains de ces problèmes pourrait exiger l'intervention du Parlement. La surveillance d'autres situations problèmes par le Parlement est également capitale pour que les changements nécessaires se concrétisent, étant donné leur importance vitale pour le bien-être de la fonction publique et, partant, pour les Canadiens.

9.29 L'objectif de l'étude était de cerner les problèmes que posent les rôles et les responsabilités et la reddition de comptes concernant la gestion des ressources humaines. Nous voulions relever les secteurs où des changements sont nécessaires pour améliorer la capacité de la fonction publique de répondre aux besoins, maintenant et à l'avenir, dans un environnement qui évolue rapidement.

9.30 Pour un complément d'informations, voir la section **À propos de l'étude**, à la fin du chapitre.

Observations

Historique des préoccupations suscitées par le régime de gestion des ressources humaines

9.31 Au fil des ans, le régime de gestion des ressources humaines de la fonction publique a fait l'objet d'examens et d'analyses approfondis.

9.32 La Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement (la Commission Glassco – 1962). Le mandat de la Commission Glassco était de déterminer, entre autres, comment des liens modifiés entre le Conseil du Trésor, les autres organismes centraux et les ministères et organismes responsables pourraient améliorer l'efficience, l'économie et le service au public. La Commission a constaté que des changements profonds au cadre directeur s'imposaient. Ses recommandations ont contribué à la conception du cadre législatif établi en 1967.

9.33 Bien que de nombreuses recommandations de la Commission aient été adoptées, celles qui avaient trait au système du mérite et au rôle de la Commission de la fonction publique ne l'ont pas été. Certaines de ses préoccupations au sujet de la division des responsabilités en matière de gestion des ressources humaines demeurent encore sans réponse. Par exemple, la Commission Glassco avait exprimé des inquiétudes au sujet de la division des responsabilités entre le Conseil du Trésor et la Commission du service civil (maintenant la Commission de la fonction publique), et

de ses répercussions sur l'efficience et la reddition de comptes.

9.34 Le Comité spécial sur la gestion du personnel et le principe du mérite (le Comité D'Avignon – 1979). L'examen réalisé par le Comité était et demeure unique dans les études du régime de gestion des ressources humaines, car les syndicats de la fonction publique y ont participé pleinement.

9.35 Le Comité recommandait que des changements importants soient apportés à la gestion des ressources humaines dans la fonction publique. À l'instar de la Commission Glassco, le Comité D'Avignon était fort préoccupé par la division des responsabilités, le manque de clarté quant à l'obligation de rendre compte, le rôle de la Commission de la fonction publique et le système de dotation. La pièce 9.2 décrit quelques points saillants du Rapport du Comité.

9.36 La Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité (la Commission Lambert – 1979). La Commission Lambert a mis au jour des problèmes semblables à ceux soulevés par le Comité D'Avignon. La Commission Lambert avait été créée non pas pour examiner la gestion du personnel mais pour se pencher sur la gestion financière et l'obligation de rendre compte. Néanmoins, elle avait conclu que « la gestion du personnel, à tout point de vue, est aussi importante, sinon plus, que la gestion financière pour la gestion efficace de l'ensemble des activités gouvernementales. »

9.37 La Commission Lambert avait également souligné que le contrôle de la gestion du personnel exercé par le Parlement était plus limité que celui de la gestion financière exercé par le Comité des comptes publics. Elle avait constaté que le contrôle parlementaire était limité, en partie, du fait de la responsabilité fragmentée en matière de gestion du personnel et de l'obligation redditionnelle y afférente.

9.38 Fonction publique 2000. Les examens D'Avignon et Lambert n'ont suscité aucun changement législatif ni institutionnel important au régime de gestion des ressources humaines, pas plus que maintes autres études réalisées dans les années 1970 et 1980 qui recommandaient des changements fondamentaux. En 1989, après de nombreuses années de vaines tentatives de réforme et devant l'évolution rapide de l'environnement et les nouveaux défis auxquels la fonction publique était confrontée, les fonctionnaires souhaitaient vivement un changement majeur. Fonction publique 2000, initiative de renouvellement de la fonction publique, a soulevé bien des attentes pour ce qui est de la réforme du cadre législatif, de la clarification des rôles et des responsabilités des organismes centraux et de la simplification des systèmes de personnel. Tout cela semblait possible quand le gouvernement, à la fin de 1989,

Pièce 9.2

Problèmes de longue date relevés par le Comité D'Avignon

Le Comité a soutenu qu'en raison de la division des responsabilités entre le Secrétariat du Conseil du Trésor et la Commission de la fonction publique, la gestion du personnel souffrait de l'absence d'une politique, d'un leadership et d'une philosophie de gestion communes. À son avis, « la responsabilité en l'espèce n'est jamais nettement définie, ni sans partage, ni totale. »

Il a recommandé d'apporter des changements législatifs pour que la dotation relève du Conseil du Trésor et de la direction des ministères, de modifier le rôle de la Commission de la fonction publique pour qu'elle devienne le vérificateur du Parlement non seulement en matière de dotation, mais également en matière de gestion des ressources humaines au sens large.

Le Comité a également soutenu que le régime redditionnel pour la gestion du personnel n'était pas efficace et que de nombreux gestionnaires manquaient de connaissances pour bien gérer.

Source : Comité spécial sur la gestion du personnel et le principe du mérite

de ses répercussions sur l'efficience et la reddition de comptes.

9.34 Le Comité spécial sur la gestion du personnel et le principe du mérite (le Comité D'Avignon – 1979). L'examen réalisé par le Comité était et demeure unique dans les études du régime de gestion des ressources humaines, car les syndicats de la fonction publique y ont participé pleinement.

9.35 Le Comité recommandait que des changements importants soient apportés à la gestion des ressources humaines dans la fonction publique. À l'instar de la Commission Glassco, le Comité D'Avignon était fort préoccupé par la division des responsabilités, le manque de clarté quant à l'obligation de rendre compte, le rôle de la Commission de la fonction publique et le système de dotation. La pièce 9.2 décrit quelques points saillants du Rapport du Comité.

9.36 La Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité (la Commission Lambert – 1979). La Commission Lambert a mis au jour des problèmes semblables à ceux soulevés par le Comité D'Avignon. La Commission Lambert avait été créée non pas pour examiner la gestion du personnel mais pour se pencher sur la gestion financière et l'obligation de rendre compte. Néanmoins, elle avait conclu que « la gestion du personnel, à tout point de vue, est aussi importante, sinon plus, que la gestion financière pour la gestion efficace de l'ensemble des activités gouvernementales. »

9.37 La Commission Lambert avait également souligné que le contrôle de la gestion du personnel exercé par le Parlement était plus limité que celui de la gestion financière exercé par le Comité des comptes publics. Elle avait constaté que le contrôle parlementaire était limité, en partie, du fait de la responsabilité fragmentée en matière de gestion du personnel et de l'obligation redditionnelle y afférente.

9.38 Fonction publique 2000. Les examens D'Avignon et Lambert n'ont suscité aucun changement législatif ni institutionnel important au régime de gestion des ressources humaines, pas plus que maintes autres études réalisées dans les années 1970 et 1980 qui recommandaient des changements fondamentaux. En 1989, après de nombreuses années de vaines tentatives de réforme et devant l'évolution rapide de l'environnement et les nouveaux défis auxquels la fonction publique était confrontée, les fonctionnaires souhaitaient vivement un changement majeur. Fonction publique 2000, initiative de renouvellement de la fonction publique, a soulevé bien des attentes pour ce qui est de la réforme du cadre législatif, de la clarification des rôles et des responsabilités des organismes centraux et de la simplification des systèmes de personnel. Tout cela semblait possible quand le gouvernement, à la fin de 1989,

Pièce 9.2

Problèmes de longue date relevés par le Comité D'Avignon

Le Comité a soutenu qu'en raison de la division des responsabilités entre le Secrétariat du Conseil du Trésor et la Commission de la fonction publique, la gestion du personnel souffrait de l'absence d'une politique, d'un leadership et d'une philosophie de gestion communes. À son avis, « la responsabilité en l'espèce n'est jamais nettement définie, ni sans partage, ni totale. »

Il a recommandé d'apporter des changements législatifs pour que la dotation relève du Conseil du Trésor et de la direction des ministères, de modifier le rôle de la Commission de la fonction publique pour qu'elle devienne le vérificateur du Parlement non seulement en matière de dotation, mais également en matière de gestion des ressources humaines au sens large.

Le Comité a également soutenu que le régime redditionnel pour la gestion du personnel n'était pas efficace et que de nombreux gestionnaires manquaient de connaissances pour bien gérer.

Source : Comité spécial sur la gestion du personnel et le principe du mérite

annonçait ceci : « La complexité du régime administratif régissant la fonction publique est considérée comme une importante source de difficultés depuis plus d'une décennie. » Les hauts fonctionnaires ont déployé ensuite des efforts importants et la *Loi sur la réforme de la fonction publique* de 1992 a apporté des modifications visant à moderniser et à assouplir le système. Cependant, les changements relativement mineurs apportés au cours de la dernière décennie n'ont pas répondu aux attentes.

Un rapport de 1998 fait état de préoccupations au sujet des risques de confusion, de conflits et de double emploi posés par « l'éparpillement des responsabilités » liées à la gestion des ressources humaines dans la fonction publique.

9.39 De nouvelles études mais peu de changements apportés au cadre directeur. Au cours de cette période de plus de 30 ans, de nombreuses autres études ont fait valoir la nécessité de changements administratifs, législatifs et structurels. Pourtant, quelques-uns des problèmes les plus importants ne sont toujours pas réglés par crainte, entre autres, de porter atteinte à l'indépendance et au rôle de la Commission de la fonction publique. Une chronologie des études réalisées sur la gestion des ressources humaines est présentée à l'annexe B.

Un cadre de gestion des ressources humaines désuet et indûment complexe

9.40 Au fil des ans, la fonction publique a connu de nouvelles lois et de nouvelles institutions reflétant les tendances sociétales, les nouveaux défis en matière de gestion du personnel et d'autres pressions. Le cadre régissant la gestion des ressources humaines dans le « noyau » de la fonction publique est devenu plus complexe. Certains intervenants partagent ou cumulent des responsabilités avec d'autres, et les obligations redditionnelles de chacun ne sont pas toujours claires. Dans un rapport de 1998, les membres d'un sous-comité du Comité des hauts fonctionnaires (CHF) se sont dits troublés par les risques de confusion, de conflits et de double emploi posés par « l'éparpillement des responsabilités » liées à la gestion des ressources humaines dans la fonction publique.

9.41 Les systèmes administratifs sont également trop complexes. Il n'y a pas si longtemps, en 1996, le Secrétariat du Conseil du Trésor estimait qu'il existait 840 taux de rémunération et 70 000 règles régissant la paie et les avantages sociaux. De plus, en 1997, les manuels du personnel et d'administration de la paie du Conseil du Trésor comptaient plus de 12 000 pages d'instructions.

9.42 En outre, comme nous l'avons signalé dans le chapitre 12 de notre rapport de 1995, après plus de six années d'efforts et des dépenses de 61 millions de dollars, un projet visant à mieux utiliser la technologie pour administrer la paie a été annulé. Cet échec est en partie attribuable à la complexité du système de paie.

9.43 Le cadre législatif directeur a été conçu et remanié à une époque dominée par le principe du « pouvoir hiérarchique et du contrôle ». Plutôt que de mettre l'accent sur les valeurs à protéger et les résultats à atteindre, on s'est attaché à établir des règles et des procédures détaillées.

9.44 L'environnement actuel de la fonction publique contraste vivement avec celui des années 1960, alors que les principes, les systèmes et les processus de gestion mettaient l'accent sur la stabilité et la conformité. Aujourd'hui, les conditions, les priorités et les moyens d'atteindre les objectifs peuvent changer rapidement. À tous les niveaux et dans toutes les sphères de l'administration publique, y compris le mode de gestion des fonctionnaires, on insiste bien davantage sur la prise de risque éclairée et la pensée novatrice. Les gestionnaires ont besoin de beaucoup plus de souplesse et les employés doivent pouvoir s'adapter. Les concepts de gestion des ressources humaines qui évoluent rapidement et qui font appel à des approches très différentes exigent que les décisions soient prises collectivement par les superviseurs et les

employés. Les gestionnaires doivent aussi investir davantage dans le perfectionnement du personnel clé.

Des pressions exigent que l'on agisse sans tarder

9.45 Le « noyau » de la fonction publique est maintenant plus petit qu'il ne l'a jamais été depuis le début des années 1970. Au cours des dix dernières années, il a diminué de près de 100 000 employés. D'environ 240 000 employés en 1990, après un sommet de quelque 243 000 en 1992, il compte maintenant environ 143 000 employés. La réduction des effectifs, la dévolution, la privatisation, le recrutement limité et d'autres mesures ont contribué à cette diminution.

9.46 Au cours des dernières années, plus de 50 000 fonctionnaires ont quitté le « noyau » de la fonction publique pour des « employeurs distincts » (aux termes de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*). Environ 4 500 ont quitté les ministères de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire, de la Santé et des Pêches et des Océans pour la nouvelle Agence canadienne d'inspection des aliments; 3 900 sont passés à l'Agence canadienne des parcs au printemps de 1999; et environ 43 000 travaillent maintenant à l'Agence des douanes et du revenu du Canada, établie en novembre 1999. D'autres mouvements semblables avaient eu lieu au cours des années 1980 (et avant), quand des organisations telles que Postes Canada (environ 50 000 employés) et les musées nationaux (environ 1 000 employés) sont devenues des sociétés d'État.

9.47 Ces agences ont été créées pour améliorer le service et l'efficience. Leurs dirigeants jouissent de plus de souplesse, par rapport à celle que permettent les systèmes et contrôles au sein du « noyau » de la fonction publique — des contrôles comme ceux imposés par le cadre de gestion des ressources humaines. Ces agences ne sont plus soumises à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, ni à l'autorité directe de la Commission de la fonction publique en matière de nomination. Elles ne sont pas non plus soumises à l'autorité du Conseil du Trésor en tant qu'employeur.

9.48 Pour justifier la création de l'Agence des douanes et du revenu du Canada, on a soutenu que l'adoption du statut « d'agence » donnerait plus de latitude pour la gestion des ressources humaines. En créant la nouvelle agence, on a supprimé une part importante des activités de gestion des ressources humaines du « noyau » de la fonction publique. Ainsi, lors de l'exercice précédent (avant qu'il ne devienne une agence), Revenu Canada comptait près de 35 p. 100 de toutes les nominations, externes ou autres, dans le « noyau » de la fonction publique, en vertu de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*.

Au cours des dernières années, plus de 50 000 fonctionnaires ont quitté le « noyau » de la fonction publique.

9.49 Il est donc resté un cadre complexe pour gérer beaucoup moins de personnes. Fait encore plus important, la création de ces nouvelles agences reflète la frustration ressentie à l'égard du régime actuel dans le « noyau » de la fonction publique et la difficulté d'y apporter des changements en profondeur, malgré un certain nombre d'initiatives bien intentionnées. Les agences jouissent d'une plus grande autonomie pour gérer leurs ressources humaines, mais des mesures correctives s'imposent toujours dans le « noyau » de la fonction publique.

9.50 Pressions en faveur du renouvellement de la fonction publique et du maintien en poste de l'effectif. Le gouvernement a besoin d'un régime de gestion des ressources humaines appuyé par un cadre souple et qui réponde aux pressions exercées dans la fonction publique et à l'évolution du marché du travail. Les gestionnaires de la fonction publique prennent un certain nombre de mesures en réponse à ces pressions, ce qui démontre l'importance d'aller de l'avant

M121

IMPORTANT NOTE CONCERNING THE FOLLOWING PAGES

THE PAGES WHICH FOLLOW HAVE BEEN FILMED TWICE IN ORDER TO OBTAIN THE BEST REPRODUCTIVE QUALITY

USERS SHOULD CONSULT ALL THE PAGES REPRODUCED ON THE FICHE IN ORDER TO OBTAIN A COMPLETE READING OF THE TEXT.

REMARQUE IMPORTANTE CONCERNANT LES PAGES QUI SUIVENT

LES PAGES SUIVANTES ONT ÉTÉ REPRODUITES EN DOUBLE AFIN D'AMÉLIORER LA QUALITÉ DE REPRODUCTION

LES UTILISATEURS DOIVENT CONSULTER TOUTES LES PAGES REPRODUITES SUR LA FICHE AFIN D'OBTENIR LA LECTURE DU TEXTE INTÉGRAL

micromedia
a division of IHS Canada

20 Victoria Street
Toronto, Ontario M5C 2N8
Tel.: (416) 362-5211
Toll Free: 1-800-387-2689
Fax: (416) 362-6161
Email: info@micromedia.on.ca

avec détermination pour apporter des améliorations essentielles.

9.51 Les fonctionnaires se sentent toutefois stressés et à bout, comme l'a montré clairement une étude réalisée en 1997 intitulée *Les habitudes de travail, les conditions de travail et l'état de santé des cadres dans la fonction publique du Canada*. Il s'agit là d'un groupe de leaders essentiels pour susciter le changement souhaité. L'étude a montré que les hauts fonctionnaires fédéraux travaillaient beaucoup plus d'heures par semaine (52,9 heures) que les membres des groupes de professionnels et de gestionnaires de la population en général (43,2 heures). De plus, ils prenaient généralement moins de jours de congés que le nombre de jours de congés annuels auxquels ils avaient droit. Ils prenaient généralement moins de la moitié de la moyenne annuelle des jours de congés de maladie pris par les fonctionnaires. L'étude a également révélé des niveaux de stress élevés au sein du groupe de hauts fonctionnaires, accompagnés souvent de maladies (voir la pièce 9.3). Ces résultats accentuent la crainte que de nombreux hauts fonctionnaires décident de prendre leur retraite plus tôt qu'ils ne l'auraient fait autrement.

9.52 Ces difficultés et d'autres ont amené le greffier du Conseil privé en 1997 à reconnaître, dans son rapport annuel au premier ministre, des signes des « malaises » dans la fonction publique. Avec l'aide de ses collègues sous-ministres, le Greffier a lancé une initiative de renouvellement de la fonction publique appelée La Relève. Toutefois, les résultats du sondage mené auprès des fonctionnaires fédéraux en 1999 confirment que, si les employés demeurent fortement dévoués à la fonction publique, ils continuent de se sentir à bout. Cinquante pour cent des répondants ont indiqué que la qualité de leur travail souffrait « toujours » ou « souvent » du fait qu'ils devaient effectuer le même travail ou plus de travail avec moins de ressources.

9.53 Le « noyau » de la fonction publique est de plus en plus « axé sur les connaissances ». Un éventail de facteurs — le progrès technologique et l'évolution du travail, la privatisation d'activités comme celles des aéroports, la fermeture de bases des Forces armées, l'évolution des secteurs d'activités et la réduction des effectifs — ont modifié considérablement le profil professionnel de la fonction publique.

Pièce 9.3

Principales constatations de l'étude de l'APEX

- Le nombre moyen d'heures de travail était de 52,9 heures par semaine, et un peu moins du tiers des répondants de l'échantillon ont déclaré travailler 60 heures ou plus par semaine.
- Une moyenne de 7,2 heures de travail par semaine à la maison, et plus de 34 p. 100 des répondants de l'échantillon ont déclaré travailler dix heures ou plus par semaine à la maison.
- L'échantillon de l'APEX affichait des taux plus élevés pour les conflits interpersonnels, la charge de travail, la responsabilité pour les autres, les exigences intellectuelles et l'ambiguïté au niveau des perspectives d'emploi.
- La grande majorité des répondants de l'échantillon font état de problèmes de santé à court terme. Parmi eux, 92 p. 100 ont mentionné avoir des problèmes d'insomnie, 52 p. 100, des maux de tête découlant des pressions subies au travail et plus de 58 p. 100, des troubles intestinaux. Plus de 13,4 p. 100 avait cherché à obtenir une forme d'aide quelconque.
- Les effets sur la santé à long terme déclarés par les répondants de l'échantillon comprennent des maladies cardiaques (16,4 p. 100), des troubles respiratoires (8 p. 100), des troubles gastro-intestinaux (8,1 p. 100), des maux de dos (19,4 p. 100), de l'insomnie (5,8 p. 100) et des problèmes émotifs (3,8 p. 100).

Source : *Les habitudes de travail, les conditions de travail et l'état de santé des cadres dans la fonction publique du Canada. APEX*

9.54 Aujourd'hui, 55 p. 100 des fonctionnaires sont des « cols blancs » ou des travailleurs du savoir (ceux qui sont employés dans le Groupe de la direction, la catégorie scientifique et professionnelle et la catégorie de l'administration et du service extérieur). Cette situation est fort différente de celle d'il y a environ 15 ans, où les cols blancs constituaient à peu près le tiers de la fonction publique. Cette tendance devrait s'accentuer.

9.55 Une autre étude, réalisée en 1998 par plusieurs universitaires, (*Le perfectionnement professionnel dans la fonction publique fédérale — Constituer un effectif de calibre mondial* — le Rapport Duxbury), mettait l'accent sur la façon dont les travailleurs du savoir dans la fonction publique fédérale percevaient leurs perspectives de carrière. Environ 75 p. 100 des répondants ont dit avoir envisagé de quitter la fonction publique. Comme principaux motifs de frustration, ils citaient la lourdeur bureaucratique et une atmosphère de travail caractérisée par des conflits entre les groupes et de lourdes charges de travail (voir la pièce 9.4).

9.56 Un certain nombre de mesures ont été prises en réponse aux préoccupations croissantes au sujet du maintien en poste de l'effectif actuel. Mentionnons par exemple la création, en octobre 1999, du Sous-comité du CHF chargé du mieux-être en milieu de travail, présidé par le secrétaire du Conseil du Trésor, dont le mandat est d'établir une stratégie et un plan de travail à l'échelle fédérale pour assurer en priorité le maintien en poste des fonctionnaires. Le Secrétariat du Conseil du Trésor compte aussi s'appuyer sur les résultats du sondage auprès des fonctionnaires comme points de référence pour mesurer les progrès réalisés.

9.57 L'évolution démographique de la fonction publique laisse présager une crise du leadership. L'effectif de la fonction publique est non seulement beaucoup plus réduit qu'au cours de la dernière décennie, mais la moyenne d'âge des fonctionnaires est également beaucoup plus élevée, et un grand nombre d'entre-eux sont sur le point de prendre leur retraite.

Maintenant, la moyenne d'âge dans la fonction publique est beaucoup plus élevée.

9.58 En 1996, les sous-ministres considéraient la fonction publique comme une « institution à risque », en raison du taux prévu de départs à la retraite et des difficultés de maintenir l'effectif au niveau de la direction et des « groupes de relève » (le réservoir traditionnel de candidats pour les postes de direction). De hauts fonctionnaires reconnaissent que des problèmes importants existent déjà dans certaines professions, comme dans la

Pièce 9.4

Constituer un effectif de calibre mondial – certaines constatations du Rapport Duxbury

« Les travailleurs intellectuels de la FP fédérale aiment leur travail, sont intéressés à l'acquérir de nouvelles compétences, tirent beaucoup de fierté et une grande satisfaction à apporter leur contribution à la société canadienne et se sentent prêts à relever de nouveaux défis. »

« Cependant, ils se disent frustrés par ce qu'ils perçoivent comme un manque de reconnaissance pour le travail accompli (tant par la FP que par le public canadien), par les pratiques de gestion des ressources humaines à la FP et par divers aspects de la bureaucratie. » ...Les données semblent indiquer que ces frustrations ont contribué au faible taux d'engagement et à la forte tendance à envisager un changement de travail.

« Si les répondants des deux études avaient longuement réfléchi à leurs objectifs professionnels, ils croyaient toutefois que leur supérieur immédiat, leur ministère et la FP leur offraient peu de soutien en matière de perfectionnement professionnel. »

« ...les répondants étaient beaucoup plus pessimistes en ce qui concerne leurs perspectives d'avenir dans la FP... Seulement 24 p. 100 des membres de l'échantillon étaient satisfaits de leurs possibilités d'avancement dans la FP. »

Source : *Le perfectionnement professionnel dans la fonction publique fédérale : Constituer un effectif de calibre mondial (le Rapport Duxbury)*

avec détermination pour apporter des améliorations essentielles.

9.51 Les fonctionnaires se sentent toutefois stressés et à bout, comme l'a montré clairement une étude réalisée en 1997 intitulée *Les habitudes de travail, les conditions de travail et l'état de santé des cadres dans la fonction publique du Canada*. Il s'agit là d'un groupe de leaders essentiels pour susciter le changement souhaité. L'étude a montré que les hauts fonctionnaires fédéraux travaillaient beaucoup plus d'heures par semaine (52,9 heures) que les membres des groupes de professionnels et de gestionnaires de la population en général (43,2 heures). De plus, ils prenaient généralement moins de jours de congés que le nombre de jours de congés annuels auxquels ils avaient droit. Ils prenaient généralement moins de la moitié de la moyenne annuelle des jours de congés de maladie pris par les fonctionnaires. L'étude a également révélé des niveaux de stress élevés au sein du groupe de hauts fonctionnaires, accompagnés souvent de maladies (voir la pièce 9.3). Ces résultats accentuent la crainte que de nombreux hauts fonctionnaires décident de prendre leur retraite plus tôt qu'ils ne l'auraient fait autrement.

9.52 Ces difficultés et d'autres ont amené le greffier du Conseil privé en 1997 à reconnaître, dans son rapport annuel au premier ministre, des signes des « malaises » dans la fonction publique. Avec l'aide de ses collègues sous-ministres, le Greffier a lancé une initiative de renouvellement de la fonction publique appelée La Relève. Toutefois, les résultats du sondage mené auprès des fonctionnaires fédéraux en 1999 confirment que, si les employés demeurent fortement dévoués à la fonction publique, ils continuent de se sentir à bout. Cinquante pour cent des répondants ont indiqué que la qualité de leur travail souffrait « toujours » ou « souvent » du fait qu'ils devaient effectuer le même travail ou plus de travail avec moins de ressources.

9.53 Le « noyau » de la fonction publique est de plus en plus « axé sur les connaissances ». Un éventail de facteurs — le progrès technologique et l'évolution du travail, la privatisation d'activités comme celles des aéroports, la fermeture de bases des Forces armées, l'évolution des secteurs d'activités et la réduction des effectifs — ont modifié considérablement le profil professionnel de la fonction publique.

Pièce 9.3

Principales constatations de l'étude de l'APEX

- Le nombre moyen d'heures de travail était de 52,9 heures par semaine, et un peu moins du tiers des répondants de l'échantillon ont déclaré travailler 60 heures ou plus par semaine.
- Une moyenne de 7,2 heures de travail par semaine à la maison, et plus de 34 p. 100 des répondants de l'échantillon ont déclaré travailler dix heures ou plus par semaine à la maison.
- L'échantillon de l'APEX affichait des taux plus élevés pour les conflits interpersonnels, la charge de travail, la responsabilité pour les autres, les exigences intellectuelles et l'ambiguïté au niveau des perspectives d'emploi.
- La grande majorité des répondants de l'échantillon font état de problèmes de santé à court terme. Parmi eux, 92 p. 100 ont mentionné avoir des problèmes d'insomnie, 52 p. 100, des maux de tête découlant des pressions subies au travail et plus de 58 p. 100, des troubles intestinaux. Plus de 13,4 p. 100 avait cherché à obtenir une forme d'aide quelconque.
- Les effets sur la santé à long terme déclarés par les répondants de l'échantillon comprennent des maladies cardiaques (16,4 p. 100), des troubles respiratoires (8 p. 100), des troubles gastro-intestinaux (8,1 p. 100), des maux de dos (19,4 p. 100), de l'insomnie (5,8 p. 100) et des problèmes émotifs (3,8 p. 100).

Source : *Les habitudes de travail, les conditions de travail et l'état de santé des cadres dans la fonction publique du Canada. APEX*

9.54 Aujourd'hui, 55 p. 100 des fonctionnaires sont des « cols blancs » ou des travailleurs du savoir (ceux qui sont employés dans le Groupe de la direction, la catégorie scientifique et professionnelle et la catégorie de l'administration et du service extérieur). Cette situation est fort différente de celle d'il y a environ 15 ans, où les cols blancs constituaient à peu près le tiers de la fonction publique. Cette tendance devrait s'accentuer.

9.55 Une autre étude, réalisée en 1998 par plusieurs universitaires, (*Le perfectionnement professionnel dans la fonction publique fédérale — Constituer un effectif de calibre mondial* — le Rapport Duxbury), mettait l'accent sur la façon dont les travailleurs du savoir dans la fonction publique fédérale percevaient leurs perspectives de carrière. Environ 75 p. 100 des répondants ont dit avoir envisagé de quitter la fonction publique. Comme principaux motifs de frustration, ils citaient la lourdeur bureaucratique et une atmosphère de travail caractérisée par des conflits entre les groupes et de lourdes charges de travail (voir la pièce 9.4).

9.56 Un certain nombre de mesures ont été prises en réponse aux préoccupations croissantes au sujet du maintien en poste de l'effectif actuel. Mentionnons par exemple la création, en octobre 1999, du Sous-comité du CHF chargé du mieux-être en milieu de travail, présidé par le secrétaire du Conseil du Trésor, dont le mandat est d'établir une stratégie et un plan de travail à l'échelle fédérale pour assurer en priorité le maintien en poste des fonctionnaires. Le Secrétariat du Conseil du Trésor compte aussi s'appuyer sur les résultats du sondage auprès des fonctionnaires comme points de référence pour mesurer les progrès réalisés.

9.57 L'évolution démographique de la fonction publique laisse présager une crise du leadership. L'effectif de la fonction publique est non seulement beaucoup plus réduit qu'au cours de la dernière décennie, mais la moyenne d'âge des fonctionnaires est également beaucoup plus élevée, et un grand nombre d'entre-eux sont sur le point de prendre leur retraite.

Maintenant, la moyenne d'âge dans la fonction publique est beaucoup plus élevée.

9.58 En 1996, les sous-ministres considéraient la fonction publique comme une « institution à risque », en raison du taux prévu de départs à la retraite et des difficultés de maintenir l'effectif au niveau de la direction et des « groupes de relève » (le réservoir traditionnel de candidats pour les postes de direction). De hauts fonctionnaires reconnaissent que des problèmes importants existent déjà dans certaines professions, comme dans la

Pièce 9.4

Constituer un effectif de calibre mondial – certaines constatations du Rapport Duxbury

« Les travailleurs intellectuels de la FP fédérale aiment leur travail, sont intéressés à acquérir de nouvelles compétences, tirent beaucoup de fierté et une grande satisfaction à apporter leur contribution à la société canadienne et se sentent prêts à relever de nouveaux défis. »

« Cependant, ils se disent frustrés par ce qu'ils perçoivent comme un manque de reconnaissance pour le travail accompli (tant par la FP que par le public canadien), par les pratiques de gestion des ressources humaines à la FP et par divers aspects de la bureaucratie. » ...Les données semblent indiquer que ces frustrations ont contribué au faible taux d'engagement et à la forte tendance à envisager un changement de travail.

« Si les répondants des deux études avaient longuement réfléchi à leurs objectifs professionnels, ils croyaient toutefois que leur supérieur immédiat, leur ministère et la FP leur offraient peu de soutien en matière de perfectionnement professionnel. »

« ...les répondants étaient beaucoup plus pessimistes en ce qui concerne leurs perspectives d'avenir dans la FP... Seulement 24 p. 100 des membres de l'échantillon étaient satisfaits de leurs possibilités d'avancement dans la FP. »

Source : *Le perfectionnement professionnel dans la fonction publique fédérale : Constituer un effectif de calibre mondial (le Rapport Duxbury)*

collectivité de la réglementation et de l'inspection.

La priorité est accordée au recrutement.

9.59 Les données du Conseil du Trésor montrent qu'à la suite de la réduction des effectifs, du recrutement limité et d'autres changements, le pourcentage des fonctionnaires âgés de 45 à 54 ans a augmenté, passant de moins de 24 p. 100 à plus de 39 p. 100, au cours des huit dernières années. Durant les 14 dernières années, leur proportion a presque doublé. La situation est à peu près la même dans toutes les catégories professionnelles, à l'exception du Groupe de la direction, où elle est bien pire. Près de 65 p. 100 des hauts fonctionnaires sont maintenant âgés de 45 à 54 ans, et 16 p. 100 d'entre eux ont plus de 54 ans.

9.60 On s'attend à ce que d'ici quelques années le nombre de fonctionnaires âgés présentement de 45 à 54 ans qui prendront leur retraite augmente de façon marquée. Des données de la Commission de la fonction publique révèlent que plus du tiers des hauts fonctionnaires seront admissibles à la retraite en 2002, selon le régime actuel (près de 40 p. 100 des sous-ministres adjoints). En janvier 1998, le Secrétariat du Conseil du Trésor estimait que 70 p. 100 des hauts fonctionnaires pourraient prendre leur retraite d'ici une dizaine d'années.

9.61 Les données sur les « groupes de relève » montrent que ce réservoir de candidats est également plus âgé en moyenne que l'effectif de la fonction publique et que les départs pourraient y être plus nombreux au cours de la décennie à venir. Il sera d'autant plus difficile de remplacer le grand nombre de hauts fonctionnaires qui quitteront la fonction publique. Des prévisions d'un organisme central montrent que :

- dans le premier groupe de relève (niveaux supérieurs de quatre groupes professionnels de la catégorie de l'administration et du service extérieur), d'où sont issues plus de la moitié des personnes promues dans le Groupe de la direction, 56 p. 100 des employés sont âgés de 45 à 54 ans — 17 p. 100 de plus que la moyenne des fonctionnaires;
- dans le deuxième groupe de relève (niveaux supérieurs de onze autres groupes professionnels), d'où sont issues près du quart des personnes nommées dans le Groupe de direction, 45 p. 100 des employés sont âgés de 45 à 54 ans — six pour cent de plus que la moyenne de la fonction publique.

9.62 Les jeunes sont sous-représentés dans la fonction publique actuelle. La main-d'oeuvre de la fonction publique est généralement plus âgée que la main-d'oeuvre canadienne en général. Le pourcentage des fonctionnaires âgés de moins de 35 ans représente à peu près la moitié de celui du même groupe d'âge dans la main-d'oeuvre canadienne. Le Secrétariat du Conseil du Trésor prévoit que cet écart s'élargira considérablement au cours de la prochaine décennie, à moins que des mesures spéciales ne soient prises.

9.63 Les préoccupations exprimées au sujet de l'incidence éventuelle de l'évolution démographique dans la fonction publique et de la faiblesse du recrutement (particulièrement de diplômés universitaires récents) ont suscité un intérêt accru pour celui-ci. La formation, l'automne dernier, d'un sous-comité du CHF, composé de sous-ministres et présidé et par le greffier du Conseil privé, reflète la priorité donnée à ce problème. L'objectif du sous-comité est « d'élaborer l'énoncé du problème, une stratégie fédérale et un plan d'action pour répondre aux besoins de recrutement... »

9.64 La fonction publique doit aussi relever de nouveaux défis en raison de l'évolution du marché du travail et du milieu de travail. La concurrence avec le secteur privé pour le personnel qualifié pose un défi grandissant depuis quelques années. Étant donné l'évolution démographique de la population active canadienne, on peut s'attendre à ce que le

défi s'accroisse au cours des années à venir.

9.65 Le taux de croissance de la population active canadienne a diminué de près de la moitié depuis les années 1960. Le nombre de Canadiens du groupe d'âge où l'on entre généralement dans la population active (les Canadiens âgés entre 15 et 24 ans) a diminué de 28 p. 100 au cours des années 1980, selon une étude récente. En outre, les études et les compétences, souvent inadéquates, de nombreux chercheurs d'emploi ne correspondent pas aux besoins des postes vacants.

9.66 De plus, les travailleurs du savoir ont de nouvelles attentes à l'égard du milieu de travail. Bon nombre d'entre eux manifestent plus d'esprit d'entreprise et deviennent plus exigeants. Ils ont d'autres aspirations professionnelles et misent sur leur employabilité plutôt que sur la loyauté à un seul employeur pendant toute leur carrière. Ces travailleurs sont plus instruits, connaissent mieux les technologies et ont des intérêts culturels plus variés. Ils préfèrent aussi travailler au sein d'équipes autogérées.

9.67 Les milieux de travail évoluent rapidement pour répondre aux attentes des travailleurs du savoir. De nombreuses organisations s'éloignent des systèmes et des pratiques qui, comme ceux de la fonction publique, sont fondés surtout sur les postes. Elles adoptent des approches fondées sur la compétence, avec des équipes et des structures organisationnelles plus souples.

9.68 Plus du tiers des répondants au sondage effectué auprès des fonctionnaires en 1999 ont dit qu'ils n'avaient pas la possibilité d'acquérir ni d'appliquer les compétences dont ils avaient besoin pour améliorer leurs perspectives de carrière. Leurs superviseurs ou leurs ministères ne leur fournissaient pas le soutien nécessaire pour qu'ils puissent progresser dans leur carrière.

9.69 Pour relever les défis que posent le recrutement, le perfectionnement et le maintien de l'effectif, et veiller à ce qu'elle soit représentative de la population qu'elle dessert, la fonction publique doit être considérée comme un milieu de travail attrayant. Le régime d'emploi doit donc être souple et adaptable.

Certains pas ont été faits dans la bonne direction, mais une réforme plus vaste s'impose

9.70 Les tentatives de réformer le cadre de gestion des ressources humaines ont montré qu'il était difficile d'apporter des changements en profondeur. Nos discussions avec les hauts fonctionnaires attestent d'un vaste appui en faveur d'un changement du cadre législatif, particulièrement chez les spécialistes de la gestion des ressources humaines. Cependant, certaines personnes, notamment des sous-ministres, doutent de la faisabilité de poursuivre de telles réformes aussi fondamentales.

Les réformes ont progressé dans la bonne direction, mais il faut s'attaquer aux problèmes sous-jacents.

9.71 Les réformes ont progressé dans la bonne direction, mais il faut s'attaquer aux problèmes sous-jacents. Des mesures sont prises pour accroître l'efficience et améliorer les systèmes et les pratiques de gestion actuels, mais le cadre législatif et institutionnel qui les sous-tend limite les changements qui peuvent être apportés.

9.72 Cependant, dans le contexte actuel, les rôles et les responsabilités peuvent être précisés, et la transparence et l'obligation de rendre compte, améliorées. Si les systèmes de gestion sont plus transparents et que l'information communiquée à ce sujet est améliorée, le Parlement sera mieux en mesure d'examiner les progrès réalisés dans la réforme du régime de gestion des ressources humaines.

9.73 Certains domaines, comme la dotation, exigent des changements en profondeur — voire des changements législatifs. Des tels changements exigeront l'examen de tous les éléments du cadre

législatif et du cadre stratégique directeur. Par exemple, des contraintes législatives et autres empêchent la Commission de la fonction publique d'introduire, sur une vaste échelle, le concept de la « nomination à un niveau déterminé », malgré les modifications législatives apportées en 1993.

9.74 Le passage d'un système de « nomination à un poste » à un système de « nomination à un niveau déterminé » avait été recommandé pour la première fois il y a plus de 25 ans. Les changements apportés en 1993 visaient à permettre l'adoption d'un tel système, un système qui offrirait une plus grande souplesse pour apparier les emplois et les personnes. Il devait permettre d'améliorer les perspectives d'avancement des employés et de doter les postes plus rapidement qu'à l'heure actuelle.

Les systèmes actuels sont très coûteux à administrer.

9.75 Toutefois, les changements de 1993 n'ont touché que les mécanismes de nomination. Ils n'ont pas influé sur les autres aspects de la gestion des ressources humaines qui sont fondés sur les postes, comme la classification des emplois et l'application de la Directive sur le réaménagement des effectifs. La Commission a reconnu que la nomination à un niveau déterminé ne pouvait être implantée sur une vaste échelle sans que des changements complets aient été apportés à ces aspects fondamentaux du régime de gestion des ressources humaines. Ces changements nécessiteraient des mesures législatives outre la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, et toucheraient des politiques soumises à la négociation collective ou exigeant la consultation du Conseil national mixte.

Les systèmes de gestion des ressources humaines sont lourds, coûteux et désuets

9.76 Les principaux systèmes de gestion des ressources humaines sont prescrits par le cadre législatif ou y sont étroitement liés. La *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* établit le régime de négociation collective (qui touche environ 85 p. 100 des employés du « noyau » de la fonction publique). Elle précise les questions qui sont exclues de la négociation, comme la classification des emplois et la dotation. Le système de dotation de la fonction publique est prescrit, dans une certaine mesure, par la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*.

9.77 Le système de classification des emplois utilisé depuis 1967 avait été conçu en grande partie pour servir de base à l'établissement des unités de négociation aux fins de la négociation collective. L'introduction de la nouvelle Norme générale de classification a entraîné nécessairement des modifications à la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, modifications qui ont été apportées par la *Loi sur la réforme de la fonction publique*.

9.78 Les systèmes actuels sont trop complexes, inefficaces et doivent être réformés. Déjà, en 1983, le Bureau signalait que, selon les gestionnaires, les systèmes existants — particulièrement les systèmes de classification des emplois et de dotation — étaient les principales entraves à une gestion productive.

9.79 Ces systèmes sont très coûteux à administrer, comme l'a indiqué en 1990 le Livre blanc sur Fonction publique 2000. Il indiquait qu'en 1985, il fallait proportionnellement trois fois plus de personnes pour administrer le régime de gestion des ressources humaines dans la fonction publique que chez les principaux employeurs du secteur privé. Les réformes de la classification des emplois proposées alors visaient à obtenir « une réduction importante du nombre de classifications, d'activités de dotation et de rémunération, d'où la possibilité d'économies considérables. »

9.80 Les données préliminaires d'une étude comparative réalisée pour le compte du Secrétariat du Conseil du Trésor et qui sera publiée en l'an 2000 montrent que la

fonction publique compte un professionnel de la gestion des ressources humaines pour 28 employés. Une source indique que la norme dans le secteur privé est d'environ un professionnel pour 100 employés. On soutient dans l'étude que le ratio plus élevé dans la fonction publique peut être attribué à la fois à la « structure de la fonction » et à ses interventions qui exigent beaucoup de personnel.

9.81 Malgré les importantes tentatives de réforme, ces systèmes continuent de poser des problèmes. En 1995, quand l'ampleur des changements rendus nécessaires par l'Examen des programmes est devenue évidente, les spécialistes de la fonction publique ont qualifié le régime de la gestion des ressources humaines de régime « massivement axé sur les contrôles... [et ayant] un caractère prescriptif. » Ils ont déclaré qu'il n'était « pas adapté sous les angles de la ponctualité et de l'économie et [qu'il était] de moins en moins efficace quand il [s'agissait] de relever les défis de l'heure. » Le rapport d'étape de La Relève de 1998 reflète le même point de vue. Il qualifie le système de classification des emplois de « lourd et compliqué [et indique qu'il] constitue ...un obstacle à l'avancement et à la mobilité du personnel ». Il indique aussi que le système de dotation « prend trop de temps, est trop rigide et trop axé sur les règles, et [qu'il] est une source de litiges. »

9.82 D'ici à ce que la nouvelle Norme générale de classification soit en place, le système de classification des emplois demeurera très complexe. Il comprend 72 groupes professionnels (106 sous-groupes), et une norme distincte d'évaluation des emplois pour chacun d'entre eux. Le système actuel n'est pas jugé équitable. Moins de la moitié des répondants au sondage de 1999 auprès des fonctionnaires fédéraux jugent que leur poste est classifié équitablement par rapport à celui d'autres personnes exécutant un travail semblable au sein de leur organisation ou ailleurs dans la fonction publique.

9.83 Le régime de la négociation collective ne fonctionne pas bien. Les droits relatifs à la négociation collective ont été modifiés ou suspendus pendant des périodes qui, ensemble, représentent plus de la moitié des deux décennies précédant 1997. Comme première étape de la mise en oeuvre de la Norme générale de classification, les groupes professionnels, restructurés à des fins de négociation collective, sont passés de 72 à 29. Selon le Secrétariat du Conseil du Trésor, cette mesure a eu un effet bénéfique à la table des négociations.

9.84 Le système de classification et le processus de négociation collective ont rendu les systèmes de dotation, de paye et d'avantages sociaux plus complexes. Il existe des normes de sélection pour chacun des divers groupes professionnels et des échelles salariales distinctes pour les divers niveaux de chaque groupe, ainsi que de nombreuses conditions propres à chacun des groupes.

9.85 Des pressions importantes sont exercées pour qu'il y ait changement. Le Secrétariat du Conseil du Trésor reconnaît que des changements substantiels au cadre de la négociation collective sont inévitables. Il a annoncé récemment la création d'un conseil consultatif, dirigé par un dirigeant syndical chevronné, qui a pour mandat d'examiner la négociation collective et de recommander des changements.

9.86 Les politiques des organismes centraux et des ministères ajoutent à la complexité administrative. Après 1967, de nouvelles dispositions législatives, qui se sont ajoutées au cadre de gestion des ressources humaines, ont accru les obligations des gestionnaires et des superviseurs. Les employés ont bénéficié de nouveaux mécanismes de recours et de plainte. Les ministères et organismes, liés par cette mesure, ont dû consacrer plus de

temps au processus plutôt qu'aux questions d'importance stratégique.

9.87 Cependant, la majeure partie du fardeau administratif imposé aux ministères et organismes découle des politiques et des systèmes établis par le Secrétariat du Conseil du Trésor et la Commission de la fonction publique pour interpréter et appliquer la loi dans des domaines comme les langues officielles et la dotation. Ces politiques ne s'appliquent pas toujours aux autres entités du secteur public fédéral. Par conséquent, le fardeau — complexité, coût, délai — est plus lourd pour les gestionnaires du « noyau » de la fonction publique que pour ceux qui travaillent dans d'autres parties du secteur public fédéral.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor et la Commission de la fonction publique ont tenté d'assouplir les processus de gestion.

9.88 Toutefois, diverses études ont souligné que les ministères et organismes ont eux-mêmes établi des politiques et des systèmes qu'ils considèrent nécessaires pour avoir l'assurance qu'ils respectent les exigences des organismes centraux. Ces politiques et systèmes sont jugés comme une contrainte additionnelle importante pour les gestionnaires et un facteur de la complexité et du coût de la gestion des ressources humaines.

Des pas dans la bonne direction

9.89 Pendant les années 1970 et 1980, le Secrétariat du Conseil du Trésor et la Commission de la fonction publique ont tenté d'assouplir les processus de gestion, et ce, afin de s'adapter à la taille et à la complexité croissantes de l'administration fédérale, aux pressions exercées pour améliorer l'efficience dans un environnement en constante évolution et à la volonté de régler les problèmes systémiques décelés par de nombreuses études. Lorsque le Secrétariat et la Commission se sont davantage mis à donner des directives et des orientations plutôt qu'à contrôler les opérations, ils ont délégué des pouvoirs importants en matière de classification des emplois et de dotation.

9.90 En 1999, le Secrétariat du Conseil du Trésor a publié le « Cadre pour une saine gestion des ressources humaines dans la fonction publique ». Ce cadre décrit une vision des ressources humaines et les éléments de base à l'appui de la vision — le leadership et un effectif qui reposent sur des valeurs, un effectif productif, un milieu de travail habilitant et un effectif durable. Le cadre renferme aussi des critères et des indicateurs de rendement ainsi que des sources d'information possibles sur chaque élément.

9.91 Parallèlement, la nature des mécanismes de surveillance, d'évaluation et d'examen et leur utilisation par les organismes centraux ont évolué. Au départ, les ministères investis de pouvoirs en matière de personnel étaient tenus de suivre des procédures complexes et de tenir des dossiers détaillés que le Secrétariat ou la Commission pouvaient examiner. Ces dernières années, le Conseil du Trésor s'est fié aux vérifications et aux examens menés par les ministères et dont ils avaient communiqué les résultats; la Commission, quant à elle, a commencé à faire de même.

9.92 Alors que l'approche du Conseil du Trésor en matière de gestion des ressources humaines évoluait et que la Commission poursuivait ses efforts pour réformer et accélérer le système de dotation, le rôle du Bureau du Conseil privé changeait également.

9.93 À la fin des années 1960, le Bureau du Conseil privé a commencé à mettre de plus en plus l'accent sur la coordination des politiques et à s'intéresser de plus près à la gestion des ressources humaines dans la fonction publique. Au milieu des années 80, comme les études Lambert et D'Avignon n'avaient pas réussi à susciter de changements, le Bureau du Conseil privé a lancé une initiative visant à simplifier le système de dotation devenu complexe et légaliste.

9.94 Sous l'impulsion du greffier du Conseil privé, on a établi une approche plus collective de la gestion avec la participation du Comité des hauts fonctionnaires (CHF) et de ses sous-comités spéciaux. Cette approche a été adoptée au cours de la dernière décennie en réponse à l'évolution de l'environnement. Des pressions s'exerçaient pour que l'on s'éloigne des règles, que l'on s'oriente davantage vers les clients et les résultats, et que l'on optimise les ressources. On reconnaissait de plus en plus l'importance des ressources humaines pour l'atteinte des résultats et le fait que la réalisation des objectifs gouvernementaux dépendait, dans une grande mesure, de la résolution des problèmes de gestion des ressources humaines dans la fonction publique. Cette approche reflétait aussi le fait que ces problèmes exigeaient des mesures dépassant la compétence d'une seule entité.

9.95 Dans le dernier discours du Trône, le gouvernement a réitéré son intention au sujet de la fonction publique comme suit : « Le gouvernement mettra aussi l'accent sur le recrutement, le maintien en poste et l'apprentissage permanent à la fonction publique du Canada, afin qu'elle demeure forte, représentative, professionnelle, non partisane et capable de fournir aux Canadiens et aux Canadiennes les services de la plus haute qualité à l'orée du XXI^{e} siècle. »

9.96 Tous les sous-ministres se sont investis davantage dans la gestion collective de la fonction publique. En 1989, par exemple, dix groupes de travail dirigés par des sous-ministres ont été créés dans la foulée de Fonction publique 2000 pour examiner la gestion des ressources humaines et d'autres questions du domaine. De plus, le Greffier a commencé à tenir des réunions hebdomadaires des sous-ministres pour discuter de questions clés concernant le gouvernement et la fonction publique. Plus récemment, un certain nombre de comités spéciaux ont examiné des questions comme les valeurs et l'éthique, la nécessité de renforcer la capacité de la fonction publique d'élaborer des politiques et divers modèles de prestation de services.
Trois sous-comités du CHF, créés à l'automne de 1999, se penchent sur le recrutement, le mieux-être en milieu de travail, et l'apprentissage et le perfectionnement.

Le système de dotation : une importante source de frustration

9.97 **Une loi normative et la jurisprudence en matière d'appel des nominations ont rendu le système de dotation plus rigide.** La dotation est régie par la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (LEFP). La *Loi* confère à la Commission de la fonction publique le pouvoir de nommer des personnes dans le « noyau » de la fonction publique, personnes de la fonction publique ou d'ailleurs. Toutefois, elle lui permet de déléguer le pouvoir de dotation aux sous-ministres. Les sous-ministres ont, selon la *Loi*, le pouvoir de muter du personnel dans le cadre de mutations latérales.

Sous l'impulsion du greffier du Conseil privé, on a établi une approche plus collective de la gestion.

9.98 La *Loi* est à la fois souple et normative. Sa souplesse vient des dispositions qui accordent un pouvoir discrétionnaire à la Commission de la fonction publique. Par exemple, la Commission peut demander au gouverneur en conseil un « décret d'exemption », en vertu duquel certaines mesures de dotation peuvent être soustraites à la *Loi* ou à certaines de ses dispositions.

9.99 Parallèlement, la *Loi* prescrit des exigences que le système de dotation doit respecter, comme celles qui ont trait à l'étude des demandes et à l'établissement des listes d'admissibilité. Le processus d'appel prévu par la *Loi*, qui exige que l'on tienne compte de « toute

M121

IMPORTANT NOTE CONCERNING THE FOLLOWING PAGES

THE PAGES WHICH FOLLOW HAVE BEEN FILMED TWICE IN ORDER TO OBTAIN THE BEST REPRODUCTIVE QUALITY

USERS SHOULD CONSULT ALL THE PAGES REPRODUCED ON THE FICHE IN ORDER TO OBTAIN A COMPLETE READING OF THE TEXT.

REMARQUE IMPORTANTE CONCERNANT LES PAGES QUI SUIVENT

LES PAGES SUIVANTES ONT ÉTÉ REPRODUITES EN DOUBLE AFIN D'AMÉLIORER LA QUALITÉ DE REPRODUCTION

LES UTILISATEURS DOIVENT CONSULTER TOUTES LES PAGES REPRODUITES SUR LA FICHE AFIN D'OBTENIR LA LECTURE DU TEXTE INTÉGRAL

micro|media
a division of IHS Canada

20 Victoria Street
Toronto, Ontario M5C 2N8
Tel.: (416) 362-5211
Toll Free: 1-800-387-2689
Fax: (416) 362-6161
Email: info@micromedia.on.ca

irrégularité » du processus, en est un autre exemple.

La jurisprudence en matière d'appel des nominations complique encore la dotation dans la fonction publique.

9.100 La jurisprudence en matière d'appel des nominations complique encore la dotation dans la fonction publique. Le processus d'appel se voulait un mécanisme administratif simple et efficace d'examen des nominations. Cependant, en 1971, la Cour fédérale a reçu le mandat d'examiner les décisions administratives de conseils et de certains autres organismes fédéraux, y compris les décisions prises en matière d'appel des nominations conformément aux dispositions de la LEFP.

9.101 Avec le temps, les jugements rendus par la Cour ont eu une incidence majeure. Depuis 1971, le processus d'appel est devenu quasi judiciaire, et maintenant le règlement des appels peut même s'avérer très long.

Les gestionnaires de la fonction publique considèrent toujours le système de dotation comme un système indûment complexe, inefficace et peu souple.

9.102 Malgré les modifications apportées à la LEFP en 1993 pour redonner à la Commission de la fonction publique son pouvoir discrétionnaire et d'autres pouvoirs — que les décisions de la Cour avaient progressivement restreint au fil des ans — ces jugements ont rendu tout le système de dotation beaucoup plus difficile à administrer. De nouvelles règles interprétées et appliquées de façon rigide en vue de minimiser le nombre d'appels ont rendu un processus de sélection déjà normatif encore plus lent et plus lourd. La pièce 9.5 illustre l'incidence d'une décision de la Cour.

9.103 Une réforme de la dotation s'impose. La plupart des mesures de dotation ont été déléguées aux sous-ministres et à leur personnel depuis près de deux décennies. En 1993, la *Loi* a conféré aux sous-ministres le pouvoir de muter du personnel. Pourtant, l'Examen consultatif de la dotation réalisé en 1996 pour la Commission de la fonction publique, et nos propres travaux, indiquent que les fonctionnaires sont frustrés par le système de dotation.

9.104 De nombreuses études, y compris celles effectuées par ou pour le compte de la Commission, ont recommandé des changements fondamentaux du système de dotation et du cadre législatif qui le régit (voir la pièce 9.6). De nombreuses initiatives, y compris les modifications législatives apportées en 1993, ont visé à améliorer le système.

9.105 Néanmoins, les gestionnaires de la fonction publique considèrent toujours le système de dotation comme un système indûment complexe, inefficace et peu souple. En outre, de nombreux employés craignent malgré tout que le système ne

Pièce 9.5

Incidence d'une décision de la Cour fédérale sur la dotation

Une décision rendue en 1991 concernant la validité des listes d'admissibilité, exigées en vertu de la LEFP, indique que : « Les témoignages tendant à démontrer qu'une liste est basée sur des données dépassées sont pertinents à [une] enquête [du Comité d'appel]. Le poids à accorder à cette preuve et aux effets de celle-ci sont des questions qui sont de la compétence du Comité. » Cela, malgré le fait qu'en vertu de la LEFP « La durée de validité des listes d'admissibilité est fixée par la Commission selon les cas où catégories de cas. »

Les documents d'information sur l'*Examen consultatif de la dotation* de 1996 décrivent l'incidence de cette décision : « Cela signifie qu'un comité d'appel peut renverser une nomination faite à partir d'une liste d'admissibilité parce que les circonstances peuvent avoir changé à un point tel depuis qu'elle a été établie qu'il n'y a pas l'assurance qu'elle représente toujours l'ordre de mérite des candidats. Ce pourrait être le cas même à l'intérieur de la période de validité de deux ans établie par la Commission. Il pourrait en résulter un double casse-tête pour les ministères, car les délais engendrés par le processus d'appel peuvent même avoir pour conséquence que les nominations soient faites longtemps après que la liste a été établie. Ce problème se pose particulièrement dans le cas des grands concours longs et coûteux qui parfois donnent lieu à des appels multiples qui peuvent être longs à régler. »

Source : *Examen consultatif de la dotation*

soit pas juste. Selon le sondage de 1999 auprès des fonctionnaires fédéraux, seulement 60 p. 100 des répondants croient que le processus de sélection est équitable dans leur unité de travail.

9.106 Un examen récent montre que le système de dotation dans le « noyau » de la fonction publique est lent par rapport à celui de certaines organisations quasi publiques, même si la plupart d'entre elles appliquent également le principe du mérite afin de nommer la personne la plus qualifiée. Il faut environ deux fois plus de temps, en moyenne, pour doter un poste dans le « noyau » de la fonction publique, malgré les nombreuses initiatives de la Commission de la fonction publique pour rationaliser et simplifier le système, et les nombreuses années d'efforts consentis par les ministères pour améliorer la gestion de la dotation.

9.107 L'examen montre qu'il faut 119 jours civils en moyenne pour mener à bien un concours interne dans le « noyau » de la fonction publique, sans compter le temps de traitement des appels. Pour un nouveau poste qui doit être classifié, la dotation exige 230 jours civils en moyenne — près de huit mois (voir la pièce 9.7).

On s'entend généralement sur la nécessité d'une réforme du système de dotation.

9.108 On s'entend généralement sur la nécessité d'une réforme du système de dotation, et la Commission abonde dans le même sens. Les notions que voici recueillent aussi un large consensus : le système doit être davantage axé sur les valeurs et moins sur les règles; l'obligation de rendre compte du pouvoir discrétionnaire doit être claire, quel que soit le système; et les intérêts de toutes les parties concernées doivent être respectés.

9.109 L'Examen consultatif de la dotation laissait présager la nécessité de modifications législatives pour créer un système fondé sur les valeurs. Les auteurs ont proposé des lignes directrices qui

Pièce 9.6

Le « principe du mérite » ou le « système du mérite »

Depuis au moins le rapport de la Commission Glassco de 1962, le système de dotation de la fonction publique est source de frustration. Bien que la Commission Glassco ait souscrit à l'utilisation du « principe du mérite » pour la dotation dans la fonction publique, à son avis, le « système du mérite » (ensemble de règles, règlements, lignes de conduite ou processus particuliers à l'administration et destinés à traduire ce principe dans la pratique) « empêche souvent que ce but soit atteint. »

La Commission a ajouté que, « en son nom sont tolérées un grand nombre de pratiques absurdes. Devenu une fin en lui-même, le système prend droit de priorité sur la tâche à accomplir. Que de fois il est arrivé qu'en cherchant à obtenir "le meilleur homme" on se soit heurté à de tels retards qu'on a en quelque sorte perdu d'avance celui qu'on cherchait au profit d'un employeur plus expéditif. »

Le rapport de 1979 du Comité D'Avignon a fait écho aux constatations de la Commission Glassco. Il a constaté « des règlements excessifs et inflexibles; l'adhésion servile à une réglementation universellement appliquée au nom du mérite, mais au détriment de la compétence et de l'efficacité. » Il a fait remarquer que le système de dotation était considéré par les gestionnaires comme « lent, rigide et inefficace, par les agents négociateurs, comme inéquitable et mal orienté, et de nombreux employés croient que, dans bien des cas, il n'assure pas l'évaluation juste et objective de leurs titres. »

En 1990, le Groupe de travail sur la dotation de Fonction publique 2000 a soutenu que la lourdeur du système de dotation résultait de procédures administratives prescrites par la législation en vigueur et de l'incapacité de reconnaître que certains objectifs de la gestion des ressources humaines étaient contradictoires et ne pouvaient par conséquent être guidés par des règles normatives. Il préconisait des changements législatifs pour transformer le système de dotation « de façon à permettre aux gestionnaires de faire preuve de jugement dans le contexte général des politiques et lignes directrices en matière de dotation, pour ainsi assumer l'entière responsabilité du processus de dotation et des décisions connexes ».

irrégularité » du processus, en est un autre exemple.

La jurisprudence en matière d'appel des nominations complique encore la dotation dans la fonction publique.

9.100 La jurisprudence en matière d'appel des nominations complique encore la dotation dans la fonction publique. Le processus d'appel se voulait un mécanisme administratif simple et efficace d'examen des nominations. Cependant, en 1971, la Cour fédérale a reçu le mandat d'examiner les décisions administratives de conseils et de certains autres organismes fédéraux, y compris les décisions prises en matière d'appel des nominations conformément aux dispositions de la LEFP.

9.101 Avec le temps, les jugements rendus par la Cour ont eu une incidence majeure. Depuis 1971, le processus d'appel est devenu quasi judiciaire, et maintenant le règlement des appels peut même s'avérer très long.

Les gestionnaires de la fonction publique considèrent toujours le système de dotation comme un système indûment complexe, inefficace et peu souple.

9.102 Malgré les modifications apportées à la LEFP en 1993 pour redonner à la Commission de la fonction publique son pouvoir discrétionnaire et d'autres pouvoirs — que les décisions de la Cour avaient progressivement restreint au fil des ans — ces jugements ont rendu tout le système de dotation beaucoup plus difficile à administrer. De nouvelles règles interprétées et appliquées de façon rigide en vue de minimiser le nombre d'appels ont rendu un processus de sélection déjà normatif encore plus lent et plus lourd. La pièce 9.5 illustre l'incidence d'une décision de la Cour.

9.103 Une réforme de la dotation s'impose. La plupart des mesures de dotation ont été déléguées aux sous-ministres et à leur personnel depuis près de deux décennies. En 1993, la *Loi* a conféré aux sous-ministres le pouvoir de muter du personnel. Pourtant, l'Examen consultatif de la dotation réalisé en 1996 pour la Commission de la fonction publique, et nos propres travaux, indiquent que les fonctionnaires sont frustrés par le système de dotation.

9.104 De nombreuses études, y compris celles effectuées par ou pour le compte de la Commission, ont recommandé des changements fondamentaux du système de dotation et du cadre législatif qui le régit (voir la pièce 9.6). De nombreuses initiatives, y compris les modifications législatives apportées en 1993, ont visé à améliorer le système.

9.105 Néanmoins, les gestionnaires de la fonction publique considèrent toujours le système de dotation comme un système indûment complexe, inefficace et peu souple. En outre, de nombreux employés craignent malgré tout que le système ne

Pièce 9.5

Incidence d'une décision de la Cour fédérale sur la dotation

Une décision rendue en 1991 concernant la validité des listes d'admissibilité, exigées en vertu de la LEFP, indique que : « Les témoignages tendant à démontrer qu'une liste est basée sur des données dépassées sont pertinents à [une] enquête [du Comité d'appel]. Le poids à accorder à cette preuve et aux effets de celle-ci sont des questions qui sont de la compétence du Comité. » Cela, malgré le fait qu'en vertu de la LEFP « La durée de validité des listes d'admissibilité est fixée par la Commission selon les cas où catégories de cas. »

Les documents d'information sur l'*Examen consultatif de la dotation* de 1996 décrivent l'incidence de cette décision : « Cela signifie qu'un comité d'appel peut renverser une nomination faite à partir d'une liste d'admissibilité parce que les circonstances peuvent avoir changé à un point tel depuis qu'elle a été établie qu'il n'y a pas l'assurance qu'elle représente toujours l'ordre de mérite des candidats. Ce pourrait être le cas même à l'intérieur de la période de validité de deux ans établie par la Commission. Il pourrait en résulter un double casse-tête pour les ministères, car les délais engendrés par le processus d'appel peuvent même avoir pour conséquence que les nominations soient faites longtemps après que la liste a été établie. Ce problème se pose particulièrement dans le cas des grands concours longs et coûteux qui parfois donnent lieu à des appels multiples qui peuvent être longs à régler. »

Source : *Examen consultatif de la dotation*

soit pas juste. Selon le sondage de 1999 auprès des fonctionnaires fédéraux, seulement 60 p. 100 des répondants croient que le processus de sélection est équitable dans leur unité de travail.

9.106 Un examen récent montre que le système de dotation dans le « noyau » de la fonction publique est lent par rapport à celui de certaines organisations quasi publiques, même si la plupart d'entre elles appliquent également le principe du mérite afin de nommer la personne la plus qualifiée. Il faut environ deux fois plus de temps, en moyenne, pour doter un poste dans le « noyau » de la fonction publique, malgré les nombreuses initiatives de la Commission de la fonction publique pour rationaliser et simplifier le système, et les nombreuses années d'efforts consentis par les ministères pour améliorer la gestion de la dotation.

9.107 L'examen montre qu'il faut 119 jours civils en moyenne pour mener à bien un concours interne dans le « noyau » de la fonction publique, sans compter le temps de traitement des appels. Pour un nouveau poste qui doit être classifié, la dotation exige 230 jours civils en moyenne — près de huit mois (voir la pièce 9.7).

9.108 On s'entend généralement sur la nécessité d'une réforme du système de dotation, et la Commission abonde dans le même sens. Les notions que voici recueillent aussi un large consensus : le système doit être davantage axé sur les valeurs et moins sur les règles; l'obligation de rendre compte du pouvoir discrétionnaire doit être claire, quel que soit le système; et les intérêts de toutes les parties concernées doivent être respectés.

On s'entend généralement sur la nécessité d'une réforme du système de dotation.

9.109 L'Examen consultatif de la dotation laissait présager la nécessité de modifications législatives pour créer un système fondé sur les valeurs. Les auteurs ont proposé des lignes directrices qui

Pièce 9.6

Le « principe du mérite » ou le « système du mérite »

Depuis au moins le rapport de la Commission Glassco de 1962, le système de dotation de la fonction publique est source de frustration. Bien que la Commission Glassco ait souscrit à l'utilisation du « principe du mérite » pour la dotation dans la fonction publique, à son avis, le « système du mérite » (ensemble de règles, règlements, lignes de conduite ou processus particuliers à l'administration et destinés à traduire ce principe dans la pratique) « empêche souvent que ce but soit atteint. »

La Commission a ajouté que, « en son nom sont tolérées un grand nombre de pratiques absurdes. Devenu une fin en lui-même, le système prend droit de priorité sur la tâche à accomplir. Que de fois il est arrivé qu'en cherchant à obtenir "le meilleur homme" on se soit heurté à de tels retards qu'on a en quelque sorte perdu d'avance celui qu'on cherchait au profit d'un employeur plus expéditif. »

Le rapport de 1979 du Comité D'Avignon a fait écho aux constatations de la Commission Glassco. Il a constaté « des règlements excessifs et inflexibles; l'adhésion servile à une réglementation universellement appliquée au nom du mérite, mais au détriment de la compétence et de l'efficacité. » Il a fait remarquer que le système de dotation était considéré par les gestionnaires comme « lent, rigide et inefficace, par les agents négociateurs, comme inéquitable et mal orienté, et de nombreux employés croient que, dans bien des cas, il n'assure pas l'évaluation juste et objective de leurs titres. »

En 1990, le Groupe de travail sur la dotation de Fonction publique 2000 a soutenu que la lourdeur du système de dotation résultait de procédures administratives prescrites par la législation en vigueur et de l'incapacité de reconnaître que certains objectifs de la gestion des ressources humaines étaient contradictoires et ne pouvaient par conséquent être guidés par des règles normatives. Il préconisait des changements législatifs pour transformer le système de dotation « de façon à permettre aux gestionnaires de faire preuve de jugement dans le contexte général des politiques et lignes directrices en matière de dotation, pour ainsi assumer l'entière responsabilité du processus de dotation et des décisions connexes ».

s'appliqueraient à l'échelle nationale, mais qui seraient suffisamment souples et générales pour permettre aux ministères et aux régions d'établir divers niveaux de procédures répondant à leurs besoins et conditions.

Le Greffier a consacré énormément de temps aux questions liées à la gestion des ressources humaines.

9.110 La Commission de la fonction publique juge également souhaitable que le système de dotation soit moins axé sur les règles et davantage sur des valeurs communes. Cependant, elle croit que la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* est suffisamment souple pour permettre des aménagements dans cette voie. Selon elle, il faut définir les problèmes plus clairement avant de conclure à la nécessité d'une réforme législative. Au moment où nous avons réalisé notre étude, la Commission entreprenait une autre réforme de la dotation en réponse aux constatations et recommandations de l'Examen de 1996 et à d'autres pressions. Toutefois, certaines dispositions de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* et d'autres lois limitent la mesure dans laquelle la Commission peut adapter le système de dotation.

9.111 Il est urgent de moderniser et de rationaliser le système de dotation et les mécanismes de recours dans la fonction publique.

Le rôle du greffier du Conseil privé dans la coordination des changements nécessaires

9.112 Le greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet est devenu visiblement le chef de file de la fonction publique, particulièrement au cours de la dernière décennie où il a obtenu, de par la loi, le titre de chef de la fonction publique.

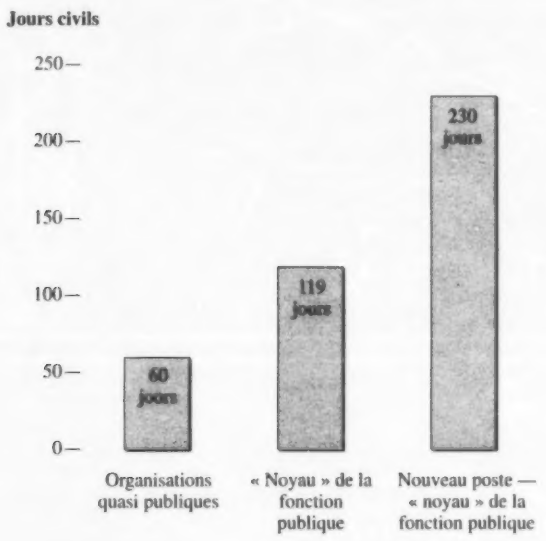
9.113 En qualité de chef de la fonction publique, le Greffier est en mesure d'en évaluer les besoins et de rendre compte de son rendement. Le Greffier peut ouvertement, insuffler le leadership, élément essentiel au sein de toute organisation moderne où le moral des employés et l'engagement individuel sont cruciaux pour attirer et maintenir un effectif motivé.

9.114 Le rôle renforcé de chef de file du Greffier, ainsi que la responsabilité conférée par la loi de présenter un rapport annuel sur la fonction publique, sont des pas dans la bonne voie. Les sous-ministres que nous avons rencontrés ont reconnu que l'engagement accru du Greffier envers la gestion des ressources humaines avait été positif. Cela avait amené les sous-ministres à s'investir davantage et à mieux comprendre les problèmes.

9.115 Au cours des dernières années, le Greffier a consacré énormément de temps aux questions liées à la gestion des ressources humaines. Ainsi, l'initiative de renouvellement, La Relève, a été lancée pour s'attaquer à ce que le Greffier avait décrit en 1997 comme des « signes de malaise » dans la fonction publique.

Pièce 9.7

Temps moyen pour doter un poste par voie de concours interne (restreint)



Source : *Examen consultatif de la dotation*

9.116 La Relève exigeait que les ministères, les organismes centraux et d'autres organismes, y compris les spécialistes de la gestion des ressources humaines, élaborent des plans d'action pour le renouvellement de la fonction publique. Un comité de sous-ministres présidé par le Greffier a étudié ces plans. La pièce 9.8 montre quelques-uns des points qui ont fait l'objet d'un nouveau consensus. Ces plans sont importants et appuieront un changement positif, mais ils ne s'attaquent pas à certains problèmes structurels sous-jacents qui doivent être réglés.

9.117 Le Comité des hauts fonctionnaires (CHF) existe depuis de nombreuses années. Présidé par le Greffier, il comprend maintenant 12 sous-ministres, notamment le secrétaire du Conseil du Trésor et le président de la Commission de la fonction publique. Bien qu'au départ, son rôle ait été de conseiller le Greffier sur le choix des sous-ministres et sur leur rendement, son mandat en matière de gestion des ressources humaines a évolué considérablement.

9.118 Depuis les années 1980, le CHF conseille le Greffier sur le renouvellement de la fonction publique et sur un éventail de questions stratégiques liées à la gestion des ressources humaines. Ainsi, en 1987, on a chargé un sous-comité du CHF de cerner les valeurs de la fonction publique et de faire rapport à ce sujet. Plus récemment, on a confié à un sous-comité la charge d'étudier l'état de la collectivité des spécialistes en gestion des ressources

Pièce 9.8

Principaux messages de La Relève

La Relève : Principaux points faisant l'objet d'un nouveau consensus

- La planification stratégique des ressources humaines constitue un élément essentiel de la planification des activités et dépendra de la disponibilité de bien meilleures données.
- Il faut une stratégie globale de recrutement et de maintien des effectifs.
- Il faut s'intéresser d'urgence à la santé de l'organisation.
- Il faut redonner sa fierté à la fonction publique et mieux reconnaître l'apport des employés.
- La rémunération est une question majeure.
- Les femmes sont toujours sous-représentées dans la catégorie de la direction (EX).
- Tous les groupes visés par l'équité en matière d'emploi sont insuffisamment représentés à tous les niveaux.
- Il faut s'occuper des besoins particuliers du personnel de soutien administratif.
- Les obstacles à la mobilité à tous les niveaux (à l'interne, entre les ministères, d'une région à l'autre, entre les administrations publiques et entre les fonctions) doivent être éliminés.
- Il faut créer une culture de l'apprentissage.
- Il faut actualiser notre façon de gérer les ressources humaines.
- Le leadership, l'engagement et un effort soutenu sont essentiels.

Les dirigeants de la fonction publique doivent en outre :

- établir un équilibre raisonnable entre le travail et la vie personnelle, pour eux-mêmes et pour leurs subalternes;
- manifester leur engagement à l'égard du changement et de l'amélioration dans le domaine de la gestion du personnel;
- intégrer pleinement les questions de personnel dans le plan d'activités de leur organisation;
- rendre compte de la motivation et des capacités des employés tout en les tenant responsables des résultats de leur travail.

Source : *La Relève : Un parti pris pour l'action*

s'appliqueraient à l'échelle nationale, mais qui seraient suffisamment souples et générales pour permettre aux ministères et aux régions d'établir divers niveaux de procédures répondant à leurs besoins et conditions.

Le Greffier a consacré énormément de temps aux questions liées à la gestion des ressources humaines.

9.110 La Commission de la fonction publique juge également souhaitable que le système de dotation soit moins axé sur les règles et davantage sur des valeurs communes. Cependant, elle croit que la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* est suffisamment souple pour permettre des aménagements dans cette voie. Selon elle, il faut définir les problèmes plus clairement avant de conclure à la nécessité d'une réforme législative. Au moment où nous avons réalisé notre étude, la Commission entreprenait une autre réforme de la dotation en réponse aux constatations et recommandations de l'Examen de 1996 et à d'autres pressions. Toutefois, certaines dispositions de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* et d'autres lois limitent la mesure dans laquelle la Commission peut adapter le système de dotation.

9.111 Il est urgent de moderniser et de rationaliser le système de dotation et les mécanismes de recours dans la fonction publique.

Le rôle du greffier du Conseil privé dans la coordination des changements nécessaires

9.112 Le greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet est devenu visiblement le chef de file de la fonction publique, particulièrement au cours de la dernière décennie où il a obtenu, de par la loi, le titre de chef de la fonction publique.

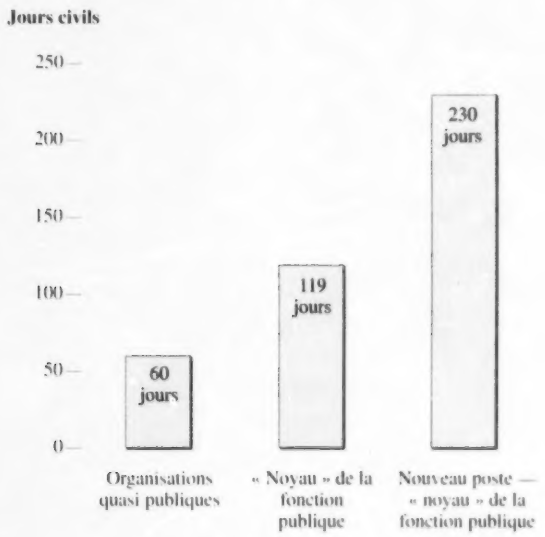
9.113 En qualité de chef de la fonction publique, le Greffier est en mesure d'en évaluer les besoins et de rendre compte de son rendement. Le Greffier peut ouvertement, insuffler le leadership, élément essentiel au sein de toute organisation moderne où le moral des employés et l'engagement individuel sont cruciaux pour attirer et maintenir un effectif motivé.

9.114 Le rôle renforcé de chef de file du Greffier, ainsi que la responsabilité conférée par la loi de présenter un rapport annuel sur la fonction publique, sont des pas dans la bonne voie. Les sous-ministres que nous avons rencontrés ont reconnu que l'engagement accru du Greffier envers la gestion des ressources humaines avait été positif. Cela avait amené les sous-ministres à s'investir davantage et à mieux comprendre les problèmes.

9.115 Au cours des dernières années, le Greffier a consacré énormément de temps aux questions liées à la gestion des ressources humaines. Ainsi, l'initiative de renouvellement, La Relève, a été lancée pour s'attaquer à ce que le Greffier avait décrit en 1997 comme des « signes de malaise » dans la fonction publique.

Pièce 9.7

Temps moyen pour doter un poste par voie de concours interne (restreint)



Source : *Examen consultatif de la dotation*

9.116 La Relève exigeait que les ministères, les organismes centraux et d'autres organismes, y compris les spécialistes de la gestion des ressources humaines, élaborent des plans d'action pour le renouvellement de la fonction publique. Un comité de sous-ministres présidé par le Greffier a étudié ces plans. La pièce 9.8 montre quelques-uns des points qui ont fait l'objet d'un nouveau consensus. Ces plans sont importants et appuieront un changement positif, mais ils ne s'attaquent pas à certains problèmes structurels sous-jacents qui doivent être réglés.

9.117 Le Comité des hauts fonctionnaires (CHF) existe depuis de nombreuses années. Présidé par le Greffier, il comprend maintenant 12 sous-ministres, notamment le secrétaire du Conseil du Trésor et le président de la Commission de la fonction publique. Bien qu'au départ, son rôle ait été de conseiller le Greffier sur le choix des sous-ministres et sur leur rendement, son mandat en matière de gestion des ressources humaines a évolué considérablement.

9.118 Depuis les années 1980, le CHF conseille le Greffier sur le renouvellement de la fonction publique et sur un éventail de questions stratégiques liées à la gestion des ressources humaines. Ainsi, en 1987, on a chargé un sous-comité du CHF de cerner les valeurs de la fonction publique et de faire rapport à ce sujet. Plus récemment, on a confié à un sous-comité la charge d'étudier l'état de la collectivité des spécialistes en gestion des ressources

Pièce 9.8

Principaux messages de La Relève

La Relève : Principaux points faisant l'objet d'un nouveau consensus

- La planification stratégique des ressources humaines constitue un élément essentiel de la planification des activités et dépendra de la disponibilité de bien meilleures données.
- Il faut une stratégie globale de recrutement et de maintien des effectifs.
- Il faut s'intéresser d'urgence à la santé de l'organisation.
- Il faut redonner sa fierté à la fonction publique et mieux reconnaître l'apport des employés.
- La rémunération est une question majeure.
- Les femmes sont toujours sous-représentées dans la catégorie de la direction (EX).
- Tous les groupes visés par l'équité en matière d'emploi sont insuffisamment représentés à tous les niveaux.
- Il faut s'occuper des besoins particuliers du personnel de soutien administratif.
- Les obstacles à la mobilité à tous les niveaux (à l'interne, entre les ministères, d'une région à l'autre, entre les administrations publiques et entre les fonctions) doivent être éliminés.
- Il faut créer une culture de l'apprentissage.
- Il faut actualiser notre façon de gérer les ressources humaines.
- Le leadership, l'engagement et un effort soutenu sont essentiels.

Les dirigeants de la fonction publique doivent en outre :

- établir un équilibre raisonnable entre le travail et la vie personnelle, pour eux-mêmes et pour leurs subalternes;
- manifester leur engagement à l'égard du changement et de l'amélioration dans le domaine de la gestion du personnel;
- intégrer pleinement les questions de personnel dans le plan d'activités de leur organisation;
- rendre compte de la motivation et des capacités des employés tout en les tenant responsables des résultats de leur travail.

Source : *La Relève : Un parti pris pour l'action*

humaines de la fonction publique. Parmi d'autres fonctions stratégiques, les membres du Comité veillent, ensemble, au choix et au perfectionnement des hauts fonctionnaires au niveau des sous-ministres adjoints. Le CHF est appuyé par le Bureau du Conseil privé, qui est doté d'un secrétariat restreint, chargé des priorités de gestion et du personnel supérieur. Ses sous-comités spéciaux, au nombre variant toujours entre cinq et sept, font appel au besoin à du personnel des organismes centraux et des ministères responsables.

De nombreux comités supérieurs étudient différents aspects de la gestion des ressources humaines au gouvernement.

9.119 De plus, au cours des deux dernières années, des sous-ministres « champions » ont été nommés et chargés d'examiner diverses questions essentielles et d'en rendre compte au CHF. Ces champions dirigent la recherche de solutions et présentent aux organismes centraux et au CHF les intérêts et les préoccupations de segments particuliers de l'effectif auprès desquels ils assurent un rôle soutenu de chef de file. Les champions se penchent, entre autres, sur la gestion des ressources humaines dans les collectivités suivantes : le personnel scientifique et technique de la fonction publique, les spécialistes en ressources humaines et le personnel de la réglementation et de l'inspection.

9.120 En fait, en tant que sous-ensemble de la collectivité des sous-ministres, le CHF est devenu un forum pour établir les grandes orientations en matière de gestion des ressources humaines. Il reflète l'approche collective de la gestion des ressources humaines dans l'administration fédérale. Cependant, la responsabilité et l'obligation de rendre compte de la rationalisation et de la simplification du régime existant — à savoir d'engager le Parlement à apporter les changements nécessaires à la structure de régie et aux systèmes et pratiques connexes — n'ont pas été établies clairement.

9.121 Le Secrétariat du Conseil du Trésor fait aussi appel à un comité consultatif supérieur, formé de sous-ministres (CCSCT). Ce comité veille à ce que le point de vue des ministères opérationnels soit considéré dans le traitement des questions de gestion des ressources humaines et des autres questions administratives soumises au Conseil du Trésor. Le Secrétaire du Conseil recourt au CCSCT comme à un organe consultatif au sujet de toutes les questions d'importance pour le Conseil du Trésor. Le CCSCT est actuellement composé de 12 sous-ministres, dont six sont également membres du CHF. Il est appuyé par les hauts fonctionnaires du Secrétariat du Conseil du Trésor et le personnel responsable des aspects précis étudiés. Certaines questions ne sont soumises qu'au CCSCT ou au CHF; d'autres, aux deux comités ou aux réunions de tous les sous-ministres. Des hauts fonctionnaires ont indiqué que le CHF étudie les questions stratégiques liées aux ressources humaines, souvent plus vastes que les questions de gestion soumises au CCSCT.

9.122 Par conséquent, de nombreux comités supérieurs étudient différents aspects de la gestion des ressources humaines au gouvernement. Ces comités ont des membres et des cadres hiérarchiques différents, mais sont composés pour la plupart de sous-ministres. La structure de l'organisation globale et des comités supérieurs — la responsabilité « éparpillée » — complique l'étude des questions sous-jacentes d'obligation redditionnelle.

9.123 Les responsabilités dans la fonction publique sont divisées de plusieurs façons : entre les représentants élus et les fonctionnaires nommés, entre les organismes centraux, et entre les organismes centraux et les organisations responsables. Aucune organisation — ni le Secrétariat du Conseil du Trésor, ni le Bureau du Conseil privé, ni le CHF, ni le

CCSCT, ni la Commission de la fonction publique — n'a la pleine responsabilité du cadre législatif et institutionnel qui régit la gestion des ressources humaines. De fait, au fil des ans, la responsabilité de la gestion des ressources humaines est devenue beaucoup plus complexe.

9.124 Un autre aspect dont aucun des intervenants n'est clairement ni entièrement responsable, et qui est par conséquent difficile à gérer, est le dynamisme de la collectivité des spécialistes de la gestion des ressources humaines. Fait reconnu : ce groupe a joué un rôle essentiel pour ce qui est de relever les grands défis de la gestion au cours de la dernière décennie.

9.125 Au cours des années 1960 et 1970, la Commission de la fonction publique et le Secrétariat du Conseil du Trésor ont géré activement ce groupe « d'administrateurs du personnel ». Au fur et à mesure que les ministères ont assumé une plus grande responsabilité à cet égard, leur rôle a commencé à changer.

9.126 Jusqu'au début des années 1990 à tout le moins, il était largement admis qu'il fallait une approche plus stratégique pour régler des problèmes connus relatifs aux compétences et à l'expérience de bon nombre des membres de ce groupe et à leur capacité générale. Pourtant, il y a toujours lieu de s'inquiéter du fait que les mesures nécessaires n'ont pas été prises. Régler ces problèmes est devenu prioritaire pour la fonction publique.

9.127 La responsabilité et l'obligation de rendre compte des changements nécessaires pour simplifier, rationaliser et renforcer le régime actuel de gestion des ressources humaines doivent être attribuées clairement et appuyées adéquatement. Cela revêt une importance particulière dans les domaines où la responsabilité est divisée.

Le rôle du sous-ministre dans la gestion du ministère

9.128 Certains ministères sont très gros. Par exemple, Développement des ressources humaines Canada compte environ 23 000 employés. Étant donné la taille, la complexité et la diversité de la fonction publique, le régime de gestion a évolué de telle sorte que l'on s'attend à ce que les ministères gèrent maintenant leurs propres employés. Ils doivent alors travailler conformément au cadre législatif et à celui des politiques des organismes centraux. Pourtant, la loi ne confère au sous-ministre que très peu de pouvoirs en matière de gestion des ressources humaines (autre que le pouvoir de muter le personnel depuis 1993). Le Conseil du Trésor et la Commission de la fonction publique délèguent plutôt les responsabilités propres à des fonctions précises aux sous-ministres qui, à leur tour, délèguent à leurs subalternes des responsabilités en matière de gestion des ressources humaines. L'éventail des responsabilités de la direction des ministères au chapitre de la gestion des ressources humaines comprend le recrutement, la rémunération, la mutation, le perfectionnement, la motivation, la promotion et la gestion des relations. Des politiques des organismes centraux régissent la plupart de ces questions et ces organismes ont un rôle à jouer.

9.129 On s'entend généralement pour dire qu'il vaut mieux assurer certaines fonctions de la gestion des ressources humaines au niveau collectif; par exemple, la négociation collective, la conception des systèmes d'évaluation des emplois et la gestion des nominations à l'entrée dans la fonction publique et dans le Groupe de la direction. Par ailleurs, on s'accorde pour dire aussi que la plupart des activités liées aux ressources humaines devraient être menées dans les ministères et que la participation des organismes centraux devrait être réduite le plus possible et fondée sur des besoins

évidents. Certains hauts fonctionnaires soutiennent que les ministères devraient être responsables de certains aspects de la négociation collective.

9.130 L'approche de la gestion et du contrôle centraux qui existait a évolué considérablement au cours des trois dernières décennies. Les organismes centraux ont débattu au fil des ans de la façon dont les fonctions déléguées aux ministères devraient être surveillées et contrôlées et des modalités de reddition de comptes. Cela continue d'être un point litigieux — la dotation n'est qu'un exemple parmi d'autres.

Les sous-ministres reconnaissent la nécessité d'attacher une plus grande importance à la gestion des ressources humaines.

9.131 Les sous-ministres eux-mêmes reconnaissent la nécessité d'attacher une plus grande importance à la gestion des ressources humaines. En 1998, un sous-comité du CHF a souligné le rôle primordial des sous-ministres dans la promotion des changements nécessaires à la philosophie de gestion. Le sous-comité avait indiqué que les sous-ministres devaient appliquer ce qu'ils prêchent et assumer un leadership responsable, accorder une attention soutenue à la gestion des ressources humaines et tenir leurs gestionnaires responsables de leur rendement à ce chapitre. La responsabilité et l'obligation de rendre compte des sous-ministres à l'égard des nombreux aspects de cette gestion demeurent vagues et indirectes.

9.132 Les préoccupations au sujet de la reddition de comptes ne sont pas nouvelles. Pour les apaiser, il faut clarifier toute l'étendue de la responsabilité des sous-ministres quant à la « santé » de leurs organisations. Il est possible de fonctionner par délégation de responsabilités, mais la reddition de comptes à l'égard de ces responsabilités et la capacité du ministère d'obtenir constamment les résultats souhaités doivent être démontrées de façon cohérente et avec la transparence voulue. Comme l'indiquait, en 1990, le Livre blanc sur Fonction publique 2000, la fonction publique dans son ensemble dépend d'une reddition de comptes efficace, appliquée de façon cohérente aux sous-ministres. Il y était précisé que « L'obligation de rendre efficacement compte... a tout simplement été le chaînon manquant... et [que] bon nombre des mesures de responsabilisation [nécessaires], bien qu'existant déjà plus ou moins actuellement, sont toutefois appliquées indifféremment... » et l'on enchaînait : « La responsabilité véritable dans l'ensemble de la fonction publique... dépend très largement de la responsabilité des sous-ministres... ».

9.133 Au cours de la dernière décennie, le gouvernement fédéral s'est efforcé de mettre davantage l'accent sur les résultats et d'améliorer la gestion et le processus d'appréciation du rendement des sous-ministres. Cela voulait dire répondre à une préoccupation des sous-ministres, à savoir que, dans l'appréciation de leur rendement, l'importance donnée à la gestion des ressources humaines, particulièrement à des questions comme le moral du personnel, n'était pas claire. On a donné des directives aux sous-ministres au sujet de La Relève et, selon des fonctionnaires, on a amélioré les ententes de rendement et les cadres redditionnels. On s'est également efforcé de renforcer le processus d'appréciation du rendement des gestionnaires aux niveaux inférieurs.

9.134 Au cours des trois dernières années, le renouvellement de la fonction publique est devenu prioritaire pour les sous-ministres. Comme nous l'avons indiqué, ils appuient l'accent mis depuis peu sur le renouvellement de la fonction publique et la gestion des ressources humaines. Selon eux, leur participation accrue a enrichi considérablement leur connaissance des problèmes à régler pour que les objectifs du gouvernement puissent être atteints.

9.135 Cependant, changer la culture de gestion et corriger d'autres faiblesses dans la gestion des ressources humaines exigeront une vision à long terme et un

engagement soutenu. Il sera plus difficile d'y parvenir vu l'important taux de roulement chez les sous-ministres. Sur les 28 sous-ministres qui ont signé le document de La Relève, *Un parti pris pour l'action*, en octobre 1997, 16 seulement étaient toujours en fonction en décembre 1999, et trois d'entre eux dirigeaient d'autres organisations.

9.136 L'excellence dans la gestion des ressources humaines doit demeurer une priorité dans la fonction publique et s'appuyer sur une structure cohérente et clairement définie. La planification des ressources humaines doit constituer l'un des principaux éléments des plans d'activités des ministères. L'obligation de rendre compte doit être réelle pour que les changements nécessaires puissent être menés à bien dans les rangs de la direction et des superviseurs.

9.137 Le rôle des sous-ministres doit évoluer énormément pour que l'on cesse véritablement de s'appuyer sur un système où les sous-ministres ne sont responsables, essentiellement, que de l'administration d'un cadre prescrit par les organismes centraux. Les sous-ministres doivent être perçus comme les premiers responsables de l'élaboration et du maintien d'un milieu de travail sain dans leur ministère. Pour ce faire, ils doivent faire de la gestion des ressources humaines une partie intégrante de la planification du ministère; de plus, leur rendement à cet égard doit être évalué.

9.138 La philosophie sous-jacente devrait donner aux sous-ministres le pouvoir d'agir avec toute la latitude voulue dans tous les domaines, sauf dans les cas où les organismes centraux choisissent de prescrire la politique, et ces cas doivent être limités au minimum essentiel. Il est crucial que soient clairement précisées les nouvelles responsabilités et l'obligation redditionnelle des sous-ministres.

9.139 Les responsabilités des sous-ministres à l'égard de la gestion des ressources humaines, comme dirigeants des grandes organisations du gouvernement, doivent être énoncées officiellement dans le contexte de leur responsabilité globale de gestion. Les sous-ministres doivent clairement avoir à rendre compte de la façon dont leurs ministères respectifs s'acquittent de ces responsabilités.

Il est crucial que les nouvelles responsabilités et l'obligation redditionnelle des sous-ministres soient établies clairement.

Le rôle de la Commission de la fonction publique

9.140 La Commission de la fonction publique est un mandataire du Parlement, indépendant du Cabinet, qui doit rendre compte directement au Parlement. La Commission possède le pouvoir législatif exclusif de « nommer » des personnes, de la fonction publique ou d'ailleurs, au sein de la fonction publique, et les responsabilités connexes à l'égard des mécanismes de recours. Elle a également des responsabilités au chapitre de la formation et de l'équité en matière d'emploi et s'occupe d'autres affaires qui lui sont confiées par le Conseil du Trésor ou par le gouverneur en conseil.

9.141 Le rôle que doit jouer la Commission de la fonction publique a fait l'objet d'un grand nombre d'études, particulièrement au sujet de sa relation avec le Conseil du Trésor en qualité d'employeur. Ainsi, la Commission Glassco avait recommandé fortement que son rôle en matière de dotation soit limité à la certification des nominations initiales. De même, la Commission Lambert et le Comité D'Avignon ont soutenu que la responsabilité de la dotation devrait être confiée à l'« employeur » et aux ministères. Le Comité D'Avignon a proposé que la Commission de la fonction publique agisse comme vérificateur du Parlement, non seulement pour les mesures de dotation, mais pour toute la gestion globale des ressources humaines.

Le rôle que doit jouer la Commission de la fonction publique a fait l'objet d'un grand nombre d'études.

9.142 Toutefois, le gouvernement n'a pas accepté ces changements. La Commission de la fonction publique continue d'exercer ses multiples

responsabilités : en tant que mandataire du Parlement, elle doit maintenir une fonction publique professionnelle et impartiale; en tant qu'organisme central du gouvernement, il lui faut aussi assurer la formation et d'autres questions; en tant qu'organisme de prestation de services, elle est tenue d'offrir des services et expertise et d'assurer une présence dans les régions.

9.143 Depuis l'adoption de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, la Commission a délégué aux sous-ministres la plupart des mesures de dotation. De plus, elle s'est efforcée de rendre le système de dotation plus efficace et s'est attaquée aux problèmes au fur et à mesure qu'ils se sont présentés, tout en maintenant le principe du mérite. Malgré ces efforts, y compris les réformes législatives de 1993, l'insatisfaction à l'égard du système de dotation persiste. En réponse à cette insatisfaction et à d'autres préoccupations, la Commission a amorcé en 1996 des consultations avec les parties intéressées et entrepris de nouvelles réformes qui, selon des fonctionnaires, comprennent le renforcement de la reddition de comptes.

Il est essentiel que la Commission de la fonction publique discute avec les parlementaires de tout changement de rôle qu'elle pourrait juger nécessaire.

9.144 Ses consultations ont amené la Commission à proposer de se retirer des divers secteurs d'activités qui n'étaient pas essentiels à son mandat principal, qui est de protéger le principe du mérite. Elle proposait de déléguer de nouvelles responsabilités aux ministères au cours d'une période convenue avec chacun des sous-ministres et de mettre l'accent sur les divers aspects de sa responsabilité de surveillance. La Commission a fait valoir qu'elle pouvait se trouver en conflit d'intérêts, car elle « se retrouve de plus en plus aux mêmes tables où siègent également les personnes qui prennent des décisions de dotation qu'elle pourrait être appelée à juger, à examiner ou à vérifier. » Par conséquent, « c'est une question de principe, la CFP ne peut surveiller de façon optimale l'exercice des pouvoirs qu'elle a délégués tout en étant partie intégrante du système d'administration de programmes. »

9.145 En 1999, après avoir consulté les sous-ministres, les syndicats et les autres parties intéressées au sujet de ses propositions, la Commission a fait état d'un large consensus sur l'importance du mérite comme valeur fondamentale à protéger et sur le « statut unique et l'indépendance essentielle » de la Commission. La question de savoir comment le rôle de surveillance exercé par la Commission serait modifié et si son rôle opérationnel serait limité devait faire l'objet de plus amples études. Selon la Commission, le consensus veut qu'elle ne doit pas se retirer entièrement de son rôle opérationnel pour le moment.

9.146 Il est essentiel que la Commission, comme mandataire indépendant du Parlement, discute avec les parlementaires de tout changement de rôle qu'elle pourrait juger nécessaire. Pour ce faire, la Commission a exposé ses propositions dans son rapport annuel de 1998–1999. En décembre 1999, elle a lancé le débat en écrivant aux greffiers du Comité permanent des ressources naturelles et des opérations gouvernementales de la Chambre des communes et du Comité sénatorial permanent des finances nationales. Aucun dialogue n'a encore été instauré.

9.147 Dans ses rapports au Parlement, la Commission doit faire état de son rendement dans l'exécution de ses responsabilités, particulièrement celles qui sont exécutées directement pour le Parlement. Les rapports de la Commission ne renferment pas assez d'information ni sur les activités qu'elle mène pour assurer la protection du principe du mérite, ni sur ses plans et ses attentes, ni sur la mesure dans laquelle la fonction publique et chacune des entités respectent les dispositions et les principes de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*. Les rapports de la Commission contiennent souvent de l'information qui, même si elle est utile, porte moins sur son mandat

principal que sur de grandes questions liées à la gestion des ressources humaines.

9.148 Une fonction publique fondée sur le principe du mérite semble jouir d'un vaste appui, et l'on s'accorde également sur le rôle vital que la Commission de la fonction publique doit jouer pour protéger ce principe. La Commission doit indiquer clairement comment elle y parvient de sorte que le Parlement puisse avoir l'assurance nécessaire que ce principe du mérite est protégé. De plus, il reste toujours à déterminer la mesure dans laquelle la Commission devrait jouer un rôle opérationnel ou assurer la prestation de services qui ne sont pas essentiels à la protection de ce principe.

9.149 Dans le dialogue avec le Parlement, il sera important de discuter de la nécessité d'une réforme législative de la dotation. On s'entend généralement pour dire que le système existant est trop complexe et inefficace. Les fonctionnaires favorisent largement, avec l'appui de la Commission, un système de dotation qui serait fondé davantage sur les valeurs et moins lié par des règles et procédures — un système où les sous-ministres et leurs gestionnaires exerceraient plus de pouvoirs et seraient plus clairement responsables de leur rendement. La Commission a d'ailleurs commencé à faire appel aux ministères pour l'élaboration d'un tel système.

9.150 La Commission de la fonction publique doit engager un dialogue avec le Parlement sur les changements qu'elle souhaite apporter à ses activités et sur la façon de s'acquitter de ses responsabilités pour assurer la protection du principe du mérite. Ce dialogue devrait porter aussi sur une réforme législative de la dotation. La Commission doit améliorer l'information communiquée sur le rendement des ministères quant au respect des dispositions et des principes de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*.

Le rôle du Conseil du Trésor et de son secrétariat

9.151 Sur le plan juridique, le Conseil du Trésor est le principal responsable de la gestion du « noyau » de la fonction publique. En matière de gestion des ressources humaines, il possède presque tous les pouvoirs législatifs, à l'exception notable des pouvoirs conférés à la Commission de la fonction publique. Pour s'adapter à une évolution importante et de plus en plus rapide et pour tenir compte du besoin accru de souplesse dans la gestion des ministères, le Conseil du Trésor et son secrétariat se sont éloignés de la philosophie du « pouvoir hiérarchique et du contrôle » et des contrôles centraux détaillés.

Le Conseil du Trésor a réduit son contrôle sur les activités ministérielles en adoptant de vastes lignes directrices.

9.152 L'accent accru mis par le Conseil du Trésor sur la « gestion axée sur les résultats » et son nouveau rôle plus stratégique l'ont amené à déléguer davantage des responsabilités aux sous-ministres et à rationaliser les politiques et les systèmes. Le Conseil a également réduit son contrôle sur les activités ministérielles en adoptant, plutôt que des règles, de vastes lignes directrices. Pour prendre ses décisions, il met davantage l'accent sur le milieu de fonctionnement propre à chaque ministère. Le Conseil vise à offrir un cadre de gestion commun, suffisamment souple pour répondre aux besoins particuliers de chacun des ministères et organismes du « noyau » de la fonction publique.

9.153 Les changements dans les contrôles centraux font que le Conseil du Trésor et son secrétariat possèdent beaucoup moins d'information détaillée au sujet du rendement des ministères. Au fil du temps, il leur est devenu de plus en plus difficile de surveiller ce rendement et de communiquer de l'information au Parlement sur les nombreuses questions administratives dont ils sont responsables en vertu de la loi. Par conséquent, ils se fient de plus en plus aux autoévaluations

du rendement effectuées par les ministères.

Le Conseil du Trésor et son secrétariat doivent rendre compte du fonctionnement global du régime.

9.154 Selon les dispositions actuelles, bien qu'ils aient délégué certains pouvoirs aux sous-ministres et aux administrateurs généraux, le Conseil et son secrétariat sont chargés de veiller à ce que les sous-ministres rendent compte de la façon dont ils exercent ces pouvoirs.

9.155 Le Conseil et son secrétariat doivent rendre compte du fonctionnement global du régime. Le Conseil conserve le pouvoir d'établir des politiques en matière de gestion du personnel. À titre d'employeur responsable du « noyau » de la fonction publique, il négocie avec les syndicats de la fonction publique par l'entremise de son secrétariat. Par conséquent, le Conseil doit rendre compte de l'efficacité du cadre de gestion global et des politiques et systèmes particuliers ainsi que des dispositions des conventions collectives qu'il approuve.

Une fonction publique efficiente et efficace est essentielle au bien-être de la nation.

9.156 Les rapports sur le rendement communiqués au Parlement tant par le Secrétariat du Conseil du Trésor que par les ministères fournissent très peu d'information sur la façon dont ils s'acquittent de leurs responsabilités en matière de gestion des ressources humaines. Ces rapports ne contiennent que peu d'information sur leurs attentes pour l'année à venir et, par la suite, sur leurs réalisations.

9.157 Le Conseil du Trésor doit améliorer l'information qu'il communique au Parlement sur les questions dont il est responsable au chapitre de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique. De plus, il faut préciser la responsabilité des sous-ministres quant à l'information communiquée sur la qualité et l'efficacité de la gestion des ressources humaines de leurs ministères.

Conclusion

9.158 Nous avons entrepris cette étude afin de déterminer les changements aux rôles et responsabilités et aux mécanismes redditionnels connexes dans la gestion des ressources humaines qui sont nécessaires pour améliorer la capacité de la fonction publique dans un environnement qui évolue rapidement. Nous voulions également informer le Parlement des progrès réalisés pour régler les questions persistantes quant à l'efficacité du cadre régissant la gestion des ressources humaines dans le « noyau » de la fonction publique.

9.159 Une fonction publique efficiente et efficace est essentielle au bien-être de la nation. La fonction publique du Canada fait face à de fortes pressions et à des défis importants en matière de gestion des ressources humaines, entre autres l'évolution de la population active et l'accroissement de la concurrence pour les travailleurs qualifiés. Une action visant à assurer le maintien d'une institution saine et forte pouvant répondre aux besoins du Canada et des Canadiens est d'une importance primordiale.

9.160 Les mesures pour éliminer ces pressions devront porter sur quelques-uns des problèmes de longue date du régime lourd et complexe de gestion des ressources humaines. Il faut un système souple et adaptable qui favorise et assure l'amélioration continue.

9.161 La fonction publique a réussi à se serrer les coudes en période de crise, comme celle de la réduction des effectifs au cours de la deuxième moitié des années 1990, pour obtenir les résultats souhaités par le gouvernement. Mais cela ne masque pas l'inefficience fondamentale du système, ou le fait que des tensions de longue date persistent et nuisent à la rationalisation et à la modernisation efficaces du régime, lesquelles permettraient une adaptation constante de ce dernier.

9.162 Le cadre législatif et institutionnel qui régit la gestion des ressources humaines est devenu plus complexe, tout en conservant la plupart des caractéristiques essentielles établies dans les années 1960. Les changements apportés au cadre administratif n'ont pas suivi le rythme de l'ample évolution du milieu de travail et de l'effectif, ni des exigences organisationnelles. Au cours des dernières décennies, de nombreuses études ont fait état de la nécessité d'apporter des changements fondamentaux au régime de gestion des ressources humaines. Bon nombre des problèmes relevés par ces études ne sont toujours pas réglés, malgré les efforts considérables déployés par les fonctionnaires. Bien que le « noyau » de la fonction publique soit beaucoup plus petit, le poids et la complexité du régime de gestion des ressources humaines ne sont pas moindres qu'auparavant.

9.163 Le moment est propice pour intervenir maintenant, alors que la fonction publique commence à recruter et à former une nouvelle génération de fonctionnaires en prévision du nombre important de retraites prévues au cours de la décennie. Il est urgent de régler rapidement certains des problèmes structurels et systémiques de longue date. Il faut s'attaquer en priorité à la réforme de la dotation, qui est beaucoup trop lente et lourde et qui ne répond pas du tout aux nouvelles réalités.

9.164 Les responsabilités dans le « noyau » de la fonction publique ont évolué considérablement. Plus particulièrement, la délégation de pouvoirs aux sous-ministres a augmenté considérablement et la gestion des ressources humaines fait appel à une approche plus collective sous la direction du greffier du Conseil privé. Si l'on veut que cette approche se révèle efficace pour surmonter les difficultés historiques, il est essentiel que les responsabilités soient clairement attribuées, que des ressources appropriées et des structures et des pratiques d'appui rationalisées soient mises en place et que l'on rende pleinement compte des résultats. Il est essentiel aussi que les sous-ministres soient clairement responsables de la gestion des ressources humaines — si l'on veut avoir un milieu de travail sain et une main-d'oeuvre hautement compétente. Ainsi, les gestionnaires et les superviseurs à tous les niveaux pourront mieux rendre compte de leur planification, de leurs décisions et de leurs actions. Un engagement à long terme s'impose afin de favoriser un changement nécessaire de la culture de gestion.

9.165 L'information communiquée au Parlement sur le rendement de la gestion des ressources humaines doit être améliorée considérablement. Pour exercer son intendance sur cet aspect des activités gouvernementales, le Parlement doit obtenir de l'information de meilleure qualité sur le rendement des systèmes et sur la façon dont les hauts fonctionnaires s'acquittent de leurs responsabilités. Il est urgent que le Secrétariat du Conseil du Trésor et la Commission de la fonction publique améliorent l'information communiquée au Parlement sur leurs responsabilités respectives en matière de gestion des ressources humaines.

L'information communiquée au Parlement sur le rendement de la gestion des ressources humaines doit être améliorée considérablement.

9.166 La Commission de la fonction publique a entrepris un certain nombre d'examens pour déterminer comment elle peut s'acquitter de son mandat plus efficacement. Une partie importante de celui-ci exige qu'elle agisse au nom du Parlement pour assurer la protection d'un système impartial fondé sur le mérite dans la fonction publique. La Commission doit instaurer un dialogue avec le Parlement sur la façon d'équilibrer ses différentes responsabilités et sur la question de savoir s'il est souhaitable de modifier son rôle.

9.167 Le gouvernement doit simplifier le cadre législatif et administratif de gestion des ressources humaines, accroître la transparence des activités du régime et inciter le Parlement à apporter les changements nécessaires.

Réponse du gouvernement : *Nous convenons de l'importance que revêt l'existence d'un cadre solide de gestion des ressources humaines, et de l'attention portée par le vérificateur général sur le sujet. Comme il l'a lui-même indiqué dans son chapitre, le gouvernement du Canada a reconnu, dans le discours du Trône d'octobre 1999, la nécessité d'une fonction publique saine qui sera en mesure d'offrir aux Canadiens et Canadiennes une meilleure qualité de vie.*

Nous sommes beaucoup plus optimistes que le Vérificateur général en ce qui a trait, par exemple, à la responsabilisation individuelle aussi bien que collective des sous-ministres, aux progrès accomplis au chapitre de la réforme de la dotation, ainsi qu'à la flexibilité inhérente au cadre législatif actuel. Plusieurs initiatives récentes — la classification simplifiée des postes et le sondage mené auprès de tous les fonctionnaires, pour ne donner que ces deux exemples — ont réellement contribué à « moderniser » la gestion des ressources humaines sans pour autant qu'il faille modifier la législation. En outre, les Sous-comités du CHF sur le recrutement, le bien-être en milieu de travail et l'apprentissage et le développement travaillent actuellement à identifier des actions et des domaines spécifiques où des progrès peuvent être faits à court, à moyen et à long termes.

Veiller à ce que la fonction publique réponde toujours aux besoins des Canadiens et Canadiennes constitue pour nous un défi de tous les jours en même temps qu'un objectif à poursuivre toutes les fois que nous procédons à une évaluation de nos systèmes de gestion des ressources humaines. Il est encourageant de constater que le Vérificateur général est conscient de ce défi.

Réponse complémentaire de la Commission de la fonction publique : *En outre, la CFP aimerait souligner que, pour que les Canadiens et les Canadiennes aient confiance en la compétence, la représentativité et l'impartialité de leur fonction publique, il faut garantir un standard élevé de transparence et d'équité au regard des processus de dotation. Ainsi, bien qu'elle soit sans aucun doute importante, l'efficience fait partie d'un éventail plus grand de valeurs. De notre côté, nous cherchons à renforcer le système de dotation en mettant l'accent sur les valeurs qui sous-tendent les règles. Pour ce faire, nous avons tiré profit de consultations avec plusieurs intervenants importants, y compris les représentants du personnel, et nous avons fait part de notre désir d'entamer un dialogue avec le Parlement.*

À propos de l'étude

Objectif

L'objectif de l'étude était de cerner les problèmes liés aux rôles, aux responsabilités et aux mécanismes redditionnels de la gestion des ressources humaines, et les changements nécessaires pour améliorer la capacité actuelle et future de la fonction publique de répondre aux besoins des ministres et de la population canadienne dans un environnement qui évolue rapidement.

Étendue

Cette étude a porté sur le régime de gestion des ressources humaines de la partie du secteur public fédéral appelée « noyau » de la fonction publique, dont le Conseil du Trésor, au nom du gouvernement, est l'employeur. Le noyau comprend 20 ministères et quelque 60 organismes qui sont également soumis à l'autorité de la Commission de la fonction publique.

Nous avons mis l'accent sur les structures qui régissent la gestion des ressources humaines - à savoir le cadre législatif et les rôles et les responsabilités des principaux intervenants comme le Conseil du Trésor et son secrétariat, la Commission de la fonction publique et les ministères responsables.

Les organisations du secteur public fédéral exclues de l'étude sont les « employeurs distincts », en vertu de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, les militaires et les sociétés d'État. L'étude n'a pas porté sur l'interaction entre « l'employeur » et la direction, et les syndicats de la fonction publique.

Pour effectuer cette étude, nous avons fait un examen approfondi de la documentation et nous nous sommes appuyés sur des travaux précédents du Bureau. Nous avons mené des entrevues et discuté avec des sous-ministres et d'autres hauts fonctionnaires, y compris les dirigeants des ressources humaines de grands ministères. Nous avons aussi interviewé d'anciens hauts fonctionnaires.

Équipe de l'étude

Vérificatrice générale adjointe : Maria Barrados
Directeur principal : John Holmes

Claude Brunette
Ernie Glaude
Jacques Maziade
Denis Poirier

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec M. John Holmes.

Annexe A

Résumé des rôles et des responsabilités de quelques-uns des nombreux intervenants dans la gestion des ressources humaines à la fonction publique

Les intervenants dont les rôles sont discutés dans le chapitre sont le Conseil du Trésor et son secrétariat, le Bureau du Conseil privé sous la direction du Greffier, la Commission de la fonction publique, les ministères et leurs sous-ministres, et les deux principaux comités de sous-ministres, le Comité des hauts fonctionnaires (CHF) et le Comité consultatif du Secrétariat du Conseil du Trésor (CCSCT). De nombreux autres intervenants influent sur la gestion des ressources humaines dans le noyau de la fonction publique. Certains sont décrits brièvement ci-dessous.

Le Conseil national mixte (CNM)

Le Conseil est un organe « consultatif » composé de représentants du Conseil du Trésor (à titre « d'employeur » du noyau de la fonction publique), d'un certain nombre « d'employeurs distincts » et des agents négociateurs. Ses recommandations doivent être approuvées par l'organe exécutif compétent du gouvernement. Établi avant l'introduction de la négociation collective, le Conseil sert de forum pour la conduite de consultations régulières sur des questions touchant l'efficacité de la fonction publique et le bien-être de ses employés. Le CNM étudie les questions sur lesquelles il est plus efficace de se pencher à l'échelle de la fonction publique plutôt qu'à chaque table de négociation. Les discussions peuvent porter sur des avantages ou des conditions d'emploi à l'échelle de la fonction publique. On discute par exemple des voyages, de la réinstallation, des primes de poste isolé, du service extérieur, du réaménagement des effectifs, et de régimes d'avantages sociaux comme les soins de santé et l'assurance-invalidité. Lorsque le Conseil accepte de mener des consultations sur une question donnée, il est entendu que, lorsque la question est approuvée, elle est réputée faire partie des conventions collectives ou ne donnera lieu qu'à des recommandations à l'employeur.

Agents négociateurs

Actuellement, 16 syndicats accrédités auprès de la Commission des relations de travail dans la fonction publique sont autorisés à représenter des groupes particuliers de fonctionnaires aux fins de la négociation collective. L'Alliance de la Fonction publique du Canada représente le plus grand nombre de fonctionnaires (environ 116 000) et l'Institut professionnel de la fonction publique du Canada représente 31 000 employés. Aucun des autres agents négociateurs ne représente plus de 6 000 fonctionnaires fédéraux, et la plupart d'entre eux en représentent moins de 1 000.

Le Conseil consultatif de la Commission de la fonction publique

Créé en 1998, le Conseil consultatif sert de forum où les commissaires et les cadres discutent et se consultent sur des questions liées à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*. Le Conseil compte un représentant de chaque agent négociateur de la fonction publique et plus d'une douzaine de représentants de ministères et organismes fédéraux, ainsi qu'un observateur du Conseil du Trésor. Les réunions du Conseil consultatif et de son comité directeur sont coprésidées par un représentant des syndicats et un représentant des ministères. Le Conseil possède des groupes de travail qui étudient des questions d'actualité comme la mobilité de la main-d'oeuvre, les recours et le principe du mérite.

L'Association professionnelle des cadres de la fonction publique du Canada (APEX)

L'Association représente les intérêts des hauts fonctionnaires de l'administration fédérale et met en valeur le professionnalisme et l'excellence de la gestion dans la fonction publique. Elle suit de près les dossiers courants et

les nouveaux dossiers dignes d'intérêt pour ses membres, recueille leurs points de vue et les représente auprès des décideurs du gouvernement. Les hauts fonctionnaires sont libres de devenir membres de l'Association.

La Commission des relations de travail dans la fonction publique

La Commission est en vertu de la loi un tribunal quasi judiciaire, responsable de l'administration de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*. Entre autres responsabilités, elle doit établir des unités de négociation, déterminer les pratiques déloyales de travail, accréditer et désaccréditer des agents négociateurs, arbitrer des conflits de droit (griefs non résolus de façon satisfaisante dans le ministère de l'employé), offrir des services de médiation en cas de griefs, de plaintes et de conflits en cours de négociation collective, et, généralement, fournir la structure administrative au sein de laquelle les employeurs et les employés de la fonction publique fédérale assument leurs responsabilités et font valoir leurs droits.

Le Commissaire aux langues officielles

Le Conseil du Trésor est chargé de fournir un cadre stratégique visant à garantir que les ministères et organismes respectent les exigences de la *Loi sur les langues officielles*. Le commissaire aux langues officielles est un ombudsman responsable, en vertu de la *Loi sur les langues officielles*, de protéger :

- le droit du public d'utiliser le français ou l'anglais pour communiquer avec les institutions fédérales et pour en recevoir les services là où la *Loi* et le *Règlement sur les langues officielles* le prévoient;
- le droit des fonctionnaires de travailler dans la langue officielle de leur choix dans les régions désignées à cette fin;
- le droit de tous les Canadiens et Canadiennes d'expression française ou anglaise de bénéficier des mêmes chances d'emploi et d'avancement au sein des institutions fédérales.

Les exigences linguistiques officielles doivent être établies pour les postes de la fonction publique et la capacité des fonctionnaires de répondre à ces exigences doit être évaluée. Le Commissariat effectue des vérifications et des études pour mesurer le rendement des ministères et organismes, enquête sur les plaintes de particuliers, formule des recommandations et fait appel à la Cour fédérale au nom du plaignant quant tout autre recours a été épuisé.

Le Commissaire à la protection de la vie privée du Canada

Le Commissaire est un ombudsman, nommé par le Parlement et tenu de lui rendre compte, qui surveille la façon dont le gouvernement fédéral recueille, utilise et communique les renseignements personnels, et répond aux demandes des personnes souhaitant consulter leurs dossiers. La *Loi sur la protection des renseignements personnels* donne au Commissaire le pouvoir d'enquêter sur les plaintes dont il est saisi et de vérifier la conformité à la *Loi*.

Le Commissaire à l'information

Le Commissaire à l'information instruit les plaintes des personnes qui estiment que leurs droits en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* n'ont pas été respectés. Le Commissaire est un ombudsman indépendant; il est investi de pouvoirs d'enquête et fait office de médiateur entre les plaignants et les institutions fédérales. Le chef d'une institution gouvernementale peut, dans certaines circonstances, refuser de divulguer un dossier qui peut contenir des projets liés à la gestion du personnel ou à l'administration de l'institution. Cela ne s'applique pas, cependant, aux décisions prises dans l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire à une fonction d'adjudication qui touche les droits d'une personne.

La Commission canadienne des droits de la personne

La Commission a été établie comme mandataire du Parlement pour administrer la *Loi canadienne sur les droits de la personne* et répondre aux plaintes en la matière. Ainsi, la Commission a rendu la décision sur la parité salariale de 1999, qui a établi que la classification des emplois et le système d'évaluation des postes dans la fonction publique fédérale étaient discriminatoires, en fonction du sexe, et qu'ils contrevenaient par conséquent à la *Loi*. La Commission a également le mandat de veiller à ce que les exigences de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* soient respectées par tous les ministères et organismes fédéraux, les sociétés d'État et les sociétés du secteur privé réglementées par le gouvernement fédéral. La Commission mène donc des vérifications sur ces entités.

Le Centre canadien de gestion

Créé par décret en 1988, le Centre est devenu un établissement public aux termes d'une loi adoptée en 1991.

En vertu de la *Loi*, les objectifs du Centre sont :

a) d'inciter à la fierté et à la qualité dans la gestion de la fonction publique et de stimuler chez les gestionnaires le sens de la finalité, des valeurs et des traditions la caractérisant;

b) d'assurer la croissance et le perfectionnement des gestionnaires et de contribuer à ce qu'ils aient la compétence, la créativité et les connaissances nécessaires à une gestion efficace du personnel, y compris en matière de leadership, de motivation et de communication.

Le ministre responsable du Centre est le premier ministre. Le Centre est dirigé par un président, qui a rang et statut d'un sous-ministre, sous la direction d'un conseil d'administration. Le Conseil d'administration est composé d'au plus 15 administrateurs, y compris le greffier du Conseil privé qui est nommé président d'office, et d'un nombre égal de personnes qui sont ou qui ne sont pas employés de la fonction publique. Ces administrateurs comprennent le président du Centre, le secrétaire du Conseil du Trésor et le président de la Commission de la fonction publique qui sont nommés d'office.

Le président doit tenir compte des politiques du gouvernement, ainsi que des besoins et des priorités en matière de formation en gestion de la fonction publique, tels qu'ils sont déterminés par le Conseil du Trésor, dans l'établissement des programmes et des études du Centre.

Le Réseau du Leadership

Le Réseau du Leadership a été créé par décret en juin 1998 pour maintenir l'impulsion donnée par l'initiative de renouvellement de la fonction publique, La Relève, et fait partie du portefeuille du premier ministre. Le chef du Réseau du Leadership reçoit une orientation fonctionnelle du Comité des hauts fonctionnaires (CHF). Il a trois secteurs de responsabilité distincts :

- faciliter la gestion de la collectivité des sous-ministres adjoints (SMA) comme ressource commune de la fonction publique (comprend des services d'orientation de carrière et des services consultatifs liés à l'accès aux rangs des SMA, des affectations, des stratégies de perfectionnement personnel et de plans de carrière, des possibilités d'apprentissage et de promotion);
- faciliter la communication et le dialogue internes sur le renouvellement en encourageant, en développant et en appuyant des réseaux de chefs de file à tous les niveaux de la fonction publique (par exemple, les réseaux des gestionnaires intermédiaires et des cadres des régions);
- aider à consolider les succès de La Relève, à faire connaître les leçons apprises et à favoriser les initiatives de changement des ministères et organismes, des collectivités fonctionnelles et des régions.

Conseils régionaux fédéraux

Au début des années 1980, les conseils régionaux ont été créés avant tout pour faciliter la coordination des programmes économiques fédéraux au niveau régional. Ces conseils ont évolué considérablement, surtout au cours des dernières années, et jouent un rôle au niveau régional dans la communication et l'échange d'information, dans la gestion des ressources humaines et administratives et dans la liaison avec leurs homologues provinciaux. Aujourd'hui, il existe un conseil de hauts fonctionnaires fédéraux dans chaque province. Leurs rôles et l'étendue de leurs activités varient et continuent d'évoluer. Ils servent maintenant à obtenir un son de cloche sur les projets de politiques des organismes centraux. La plupart ont établi des sous-comités de gestion des ressources humaines qui traitent du réaménagement des effectifs et d'autres questions; par exemple, certaines régions ont créé des programmes d'affectation interministériels, des centres de carrière, des programmes de mentorat et des programmes à l'intention des gestionnaires intermédiaires.

Le Conseil des ressources humaines

Le Conseil est mandaté par les dirigeants des ressources humaines des ministères et organismes pour établir l'orientation stratégique de la fonction publique dans ce domaine. Il assure un leadership pour le renouvellement et le perfectionnement de la collectivité des ressources humaines et pour la mise au point de solutions novatrices aux problèmes de gestion à cet égard. Le sous-ministre « champion », qui agit comme porte-parole des ressources humaines dans les forums de la haute direction, obtient du Conseil des avis, à l'instar d'autres hauts fonctionnaires comme le dirigeant principal des ressources humaines du Secrétariat du Conseil du Trésor. Le Conseil (créé en 1992 sous l'appellation Conseil du renouvellement du personnel) est composé d'environ 20 hauts fonctionnaires, dont 12 chefs du personnel et représentants sans droit de vote, nommés d'office, des organismes centraux et d'autres organismes. Les membres qui sont chefs du personnel représentent les intérêts de tous les ministères et de la collectivité de la gestion des ressources humaines. Les membres nommés d'office représentent le Secrétariat du Conseil du Trésor, la Commission de la fonction publique, le Bureau du Conseil privé, le Centre canadien de gestion, le Réseau du Leadership, le Comité consultatif en matière d'apprentissage pour la collectivité des ressources humaines et le Secrétariat de la collectivité des ressources humaines (ce dernier est décrit ci-après). Le Conseil est financé essentiellement par des contributions des ministères et organismes. Ses membres dirigent de nombreux autres comités ou groupes de travail ou y participent.

Le Secrétariat de la collectivité des ressources humaines

Le 31 mars 1998, la collectivité des ressources humaines de la fonction publique était composée d'environ 7 000 employés à temps plein (en baisse par rapport à 11 000 en 1990). Quelque 2 500 d'entre eux étaient des spécialistes de la gestion des ressources humaines. Ceux-ci étaient appuyés par environ 2 400 commis et 1 300 agents d'administration qui travaillent entre autres dans des domaines comme l'administration de la paie et des avantages sociaux et la dotation. Le Secrétariat de la collectivité des ressources humaines (SCRH) a été créé en 1998 pour jouer le rôle de défenseur de la collectivité des ressources humaines et assurer la mise en oeuvre du plan d'action de La Relève de la collectivité. Le Secrétariat est une initiative conjointe du Conseil des ressources humaines, du Secrétariat du Conseil du Trésor et de la Commission de la fonction publique. Il fonctionne sous la direction du Dirigeant principal des ressources humaines du Secrétariat du Conseil du Trésor.

Groupes consultatifs de l'apprentissage

Les groupes consultatifs de l'apprentissage ont été créés à la suite d'une recommandation du Comité consultatif du Secrétariat du Conseil du Trésor. Ces groupes ont pour objet de mettre l'accent sur les besoins d'apprentissage de certaines collectivités de la fonction publique, comme la collectivité des politiques ou celle des communications. Un Groupe consultatif de l'apprentissage de la collectivité des ressources humaines a été créé en 1997 pour orienter le programme d'apprentissage de cette collectivité. Il comprend environ une douzaine de hauts fonctionnaires responsables de la gestion des ressources humaines dans les ministères et organismes centraux. Il est appuyé par un groupe de travail de cadres de niveau moins élevé.

Le Comité consultatif sur le maintien en poste et la rémunération du personnel de direction

Ce comité (appelé le Comité Strong, du nom de son président), qui est composé de sept cadres supérieurs du secteur privé, a été créé en 1997 pour un mandat de trois ans afin de donner des conseils indépendants au président du Conseil du Trésor concernant le maintien en poste et la rémunération du personnel de direction, des sous-ministres et des personnes nommées par le gouverneur en conseil dans la fonction publique fédérale. Le Comité est chargé de préparer des rapports (que le Ministre doit rendre publics) exposant une stratégie à long terme pour répondre aux besoins en ressources humaines de la haute direction, des stratégies et des principes de rémunération et des recommandations sur la gestion en général. Ces recommandations peuvent porter sur des questions comme les politiques et les programmes de ressources humaines, les conditions d'emploi, la classification et la rémunération, y compris les taux de rémunération, et les récompenses et la reconnaissance.

Annexe B

Études du gouvernement fédéral et autres études sur la gestion des ressources humaines dans la fonction publique, 1967–2000

1967 Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme. A donné lieu à l'adoption de la *Loi sur les langues officielles* et à des politiques connexes dans la fonction publique.

1968 Groupe consultatif externe sur la rémunération des cadres supérieurs, créé en 1968 pour conseiller le premier ministre sur la rémunération et des questions connexes. Ce groupe est le précurseur de l'actuel Comité Strong sur le maintien en poste et la rémunération du personnel de direction.

1970 Commission royale d'enquête sur la situation de la femme au Canada. A fait des recommandations sur l'égalité des chances pour les femmes dans la fonction publique.

1974 *Employeur-Employés : Relations de travail dans la Fonction publique du Canada* (le Rapport Finkelman). Le Rapport a proposé d'apporter des modifications législatives à la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* et à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*. Le Comité mixte spécial de la Chambre des communes sur les relations employeurs-employés qui a étudié le Rapport en détail a souscrit à bon nombre de ses recommandations.

1974 *Problems for Personnel Management in the Public Service*. Rapport sur les préoccupations des gestionnaires au sujet de la gestion du personnel dans la fonction publique.

1975 *Étude de la rémunération dans la Fonction publique du Canada*. Rapport d'un groupe de travail ministériel du Conseil du Trésor sur la classification et la rémunération.

1976 *Les autochtones et l'emploi dans la Fonction publique du Canada*. Étude de la Commission de la fonction publique sur l'emploi des autochtones dans la fonction publique.

1979 *La classification au sein de la Fonction publique du Canada*. Étude du Secrétariat du Conseil du Trésor sur les problèmes liés aux niveaux élevés d'erreurs de classification et sur l'absence de reddition de comptes à l'égard des décisions en matière de classification.

1979 Comité spécial sur la gestion du personnel et le principe du mérite (le Comité D'Avignon). Le Comité a décrit des problèmes importants liés au cadre de gestion des ressources humaines dans la fonction publique et demandé une clarification des rôles et responsabilités, y compris des changements aux rouages centraux du gouvernement.

1979 Commission royale d'enquête sur la gestion financière et l'imputabilité (la Commission Lambert). La Commission s'est intéressée surtout à la gestion financière, mais elle a soulevé de nombreux problèmes liés à la fonction du personnel dans les ministères.

1981 *Rapport du Groupe d'étude sur l'amélioration de l'administration du personnel dans la Fonction publique*. Rapport du Secrétariat du Conseil du Trésor qui a évalué la « santé » de la collectivité du personnel dans la fonction publique.

1981 Commission royale d'enquête sur la situation dans le service extérieur. A mis en lumière les problèmes de gestion du personnel du service extérieur.

1982 *Classification Reforms for the 1980s : A Policy Review of the Classification System*, du Secrétariat du Conseil du Trésor. Étude du système de classification, de la mesure dans laquelle il répondait aux besoins des gestionnaires hiérarchiques et de l'incidence de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*.

1984 *L'Éthique dans le secteur public*, Rapport du Groupe de travail sur les conflits d'intérêts. Le Rapport a donné lieu à l'adoption des lignes directrices sur les conflits d'intérêts et l'après-mandat pour les fonctionnaires.

1984 Commission d'enquête sur l'égalité en matière d'emploi. Examen des programmes d'action positive dans la fonction publique et du besoin d'éliminer les obstacles au travail.

1984 Groupe de travail du Bureau du Conseil privé sur la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*. Ce groupe avait pour mandat de recommander des changements à la politique sur la dotation et l'emploi.

1984 Étude sur l'efficience et l'efficacité de la dotation. Étude de la Commission de la fonction publique menée dans le contexte des efforts de la Commission pour améliorer la dotation.

1984 *Rapport du Comité spécial sur la participation des minorités visibles à la Société canadienne*. A donné lieu à l'adoption des programmes d'équité en matière d'emploi dans la fonction publique.

1986 *Faisabilité d'une centralisation des activités de la classification de la fonction publique*. Étude de solutions de rechange réalisée par le Secrétariat du Conseil du Trésor en réponse aux questions soulevées par le Comité des comptes publics au sujet des niveaux élevés d'erreurs de classification et de l'absence de reddition de comptes de la part des gestionnaires à l'égard des décisions en matière de classification.

1987 Comité des valeurs fondamentales. Comité de sous-ministres qui a donné lieu à l'élaboration d'une « philosophie de service » et qui était le précurseur de FP 2000.

1990 *Au-delà des apparences, Le Rapport du Groupe de travail sur les obstacles rencontrés par les femmes dans la fonction publique*. A recommandé des solutions pour lever les obstacles rencontrés par les femmes. Le Rapport a été suivi en 1995 par une autre étude *Regards sur l'avenir — Surmonter les obstacles en matière de culture et d'attitudes rencontrés par les femmes dans la fonction publique*, qui a constaté que des progrès avaient été réalisés, mais qu'il restait encore beaucoup à faire

1990 Rapports des groupes de travail de sous-ministres sur Fonction publique 2000, dont sept ont examiné des aspects de la gestion des ressources humaines. Ces rapports ont donné lieu au Livre blanc sur Fonction publique 2000 : *Le renouvellement de la fonction publique du Canada.*

1995 *La voie de l'avenir pour la gestion des ressources humaines dans la fonction publique*. Document préparé par le Conseil du renouvellement du personnel sur l'établissement de nouvelles orientations pour la gestion des ressources humaines dans la fonction publique.

1996 *De solides assises — Rapport du Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique*. Un rapport parmi plusieurs concernant des problèmes contemporains de gestion des ressources humaines. Des groupes de travail, composés de sous-ministres ou dirigés par eux, ont préparé ces rapports. D'autres rapports ont porté sur des sujets comme le renforcement de la capacité d'élaboration des politiques.

1996 *Rapport de l'Examen consultatif de la dotation*. Rapport préparé pour la Commission de la fonction publique qui a examiné les changements nécessaires au processus de dotation pour répondre aux besoins, actuels et nouveaux.

1997 Le Groupe de travail de La Relève, créé par le greffier du Conseil privé en 1997 pour mettre en avant des recommandations sur le renouvellement et le rajeunissement de la fonction publique, dont les résultats ont été communiqués plus tard cette année-là. Ces travaux ont donné lieu au document du Conseil privé *La Relève : Un parti pris pour l'action*. Le groupe de travail a été intégré par la suite aux activités du Réseau du Leadership, qui a produit le rapport d'étape de La Relève en 1998.

1997 *Les habitudes de travail, les conditions de travail et l'état de santé des cadres dans la fonction publique du Canada*. Étude de l'Association professionnelle des cadres de la fonction publique du Canada (APEX) sur l'incidence des conditions et du milieu de travail sur la santé des cadres de la fonction publique.

1997 *Valoriser nos gens, Rapport du Comité consultatif sur le milieu de travail de demain*. Examen de l'évolution du milieu de travail dans la fonction publique fédérale fondé sur des consultations menées auprès de quelque 500 employés, surtout du personnel de soutien administratif. Les gestionnaires pourraient, à titre individuel, mettre en oeuvre la majorité des recommandations avec leurs employés.

1998 Comité consultatif sur le maintien en poste et la rémunération du personnel de direction (le Comité Strong). Son mandat est de fournir des conseils indépendants au président du Conseil du Trésor sur les hauts fonctionnaires, les sous-ministres et autres personnes nommées par le gouverneur en conseil. Le Comité a étudié des stratégies à long terme de la gestion des ressources humaines, y compris des stratégies de rémunération.

1998 *Partenariats au service des Ressources humaines*. Rapport du Sous-comité du CHF sur la collectivité des ressources humaines, ce document faisait état de lacunes dans la gestion et la capacité des spécialistes de la gestion des ressources humaines, et dans la gestion des ressources humaines en général.

1998 *Relever le défi — Recruter la prochaine génération des diplômés universitaires pour la fonction publique*. Sondage effectué par la Commission de la fonction publique auprès d'étudiants universitaires au sujet de leurs choix de carrière. Le sondage a démontré que les emplois dans la fonction publique suscitaient un faible intérêt.

1999 *Constituer un effectif de calibre mondial — Le perfectionnement professionnel dans la fonction publique fédérale* (le Rapport Duxbury). Le rapport a présenté les résultats d'une étude de l'avancement professionnel tel qu'il est perçu par les travailleurs du savoir dans la fonction publique fédérale.

1999 *De l'écoute à l'action — Sondage de 1999 auprès des fonctionnaires fédéraux*. Sondage mené auprès des fonctionnaires fédéraux sur un éventail de sujets allant de la rémunération à l'avancement professionnel.

2000 *Étude comparative des régimes modernes de gestion des ressources humaines au Canada*. Étude préparée pour le Secrétariat du Conseil du Trésor pour comparer les pratiques de gestion des ressources humaines dans la fonction publique fédérale avec les pratiques exemplaires. L'étude sera publiée plus tard en l'an 2000.

Rapport du vérificateur général du Canada à la Chambre des communes – 2000
Table des matières

Volume 1 – Avril 2000

Chapitre	
	Avant-propos et Points saillants
1	La qualité du service
2	Développement des ressources humaines Canada – La qualité du service au niveau local
3	Citoyenneté et Immigration Canada – Le volet économique du programme canadien d'immigration
4	Affaires indiennes et du Nord Canada – L'enseignement primaire et secondaire
	Chapitres 5 et 6
5	Agence des douanes et du revenu du Canada – Les voyageurs arrivant au Canada : la gestion des risques aux points d'entrée
6	Agence des douanes et du revenu du Canada et ministère des Finances – Le traitement des demandes de crédit d'impôt pour la recherche scientifique et le développement expérimental
7	Gendarmerie royale du Canada – Les services offerts aux responsables de l'application de la loi
8	Ministère des Finances – La gestion de la dette du Canada : les nouveaux défis à relever
9	La rationalisation du régime de gestion des ressources humaines : une étude de l'évolution des rôles et des responsabilités